

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Tesis para obtener el grado de:

Maestra en Políticas Públicas

**Políticas de conciliación entre trabajo y familia:
Licencias familiares y programas de cuidado
infantil en América del Norte**

Presenta:

Laura Patricia Briseño Fabián

Directora de tesis:

Dra. Graciela Bensusán Areous

México D.F., Diciembre, 2012.

... en este mundo no se arriba jamás a lo posible si no se intenta lo imposible; pero para realizar esta tarea no sólo es indispensable ser un caudillo, sino también un héroe en el sentido estricto del término. Incluso todos aquellos que no son héroes ni caudillos han de armarse desde ahora, de la fuerza de voluntad que les permita soportar la destrucción de todas las esperanzas, si no quieren mostrarse incapaces de realizar inclusive todo lo que aún es posible. Únicamente quien está seguro de no doblegarse cuando, desde su punto de vista, el mundo se muestra demasiado necio o demasiado abyecto para aquello que él está ofreciéndole; únicamente quien, ante todas estas adversidades, es capaz de oponer un "sin embargo"; únicamente un hombre constituido de esta suerte podrá demostrar su "vocación para la política".

Weber (1981). El político y el científico.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I. MARCO TEÓRICO- CONCEPTUAL

1. Perspectiva de género	1
2. Regímenes de bienestar	
2.1 Regímenes de los países desarrollados.....	3
2.2 Regímenes de bienestar para América Latina	5
3. División sexual del trabajo.....	7
4. Trabajo productivo y reproductivo: actividades de cuidado	
4.1 Trabajo productivo y reproductivo	8
4.2 Actividades de cuidado	9
5. Políticas de conciliación entre trabajo y familia	
5.1 Concepto	12
5.2 Orígenes	13
5.3 Clasificación de las políticas de conciliación para América Latina	16
5.4 Desafíos que enfrentan las políticas de conciliación.....	18
6. Clasificación de las políticas de cuidado infantil	19

CAPÍTULO II. MÉXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ, INTEGRACIÓN LABORAL Y PARTICIPACIÓN ECONÓMICA DE LA MUJER EN LOS REGÍMENES DE BIENESTAR

1. México	
1.1 Regímenes de bienestar y política social	21
1.2 Política de género y familiar.....	24
1.3 Participación Económica de la Mujer	26
2. Estados Unidos de América	
2.1 Regímenes de bienestar y política social	31
2.2 Política de género y familiar	34
2.3 Participación económica de la mujer	35
3. Canadá	
3.1 Regímenes de bienestar y política social	39
3.2 Política de género y familiar	41
3.3 Participación económica de la mujer	42

CAPÍTULO III. POLÍTICAS DE CONCILIACIÓN EN MÉXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ: LICENCIAS LABORALES Y SERVICIOS DE CUIDADO INFANTIL.....48

1. México	
1.1 Políticas de Conciliación entre Trabajo y Familia	49
1.2 Marco Legislativo Nacional	50
1.3 Servicios y Programas de Cuidado Infantil Federales	52
1.4 Distrito Federal	
1.4.1 Marco legislativo local	55
1.4.2 Servicios y Programas de Cuidado Infantil federales en el Distrito Federal	56

1.5 Licencias Laborales para Facilitar la Atención de Responsabilidades Familiares	58
2. Estados Unidos de América	
2.1 Políticas de Conciliación entre Trabajo y Familia	61
2.2 Marco Legislativo Federal	62
2.3 Servicios y Programas de Cuidado Infantil Federales	62
2.4 Wisconsin	
2.4.1 Marco legislativo local	64
2.4.2 Servicios y Programas de cuidado infantil en el estado de Wisconsin	65
2.5 Licencias Laborales para Facilitar la Atención de Responsabilidades Familiares	
2.5.1 Nacional	67
2.5.2 Wisconsin	68
3. Canadá	
3.1 Medidas Conciliación entre Trabajo y Familia	68
3.2 Marco legislativo federal.....	70
3.3 Servicios Federales de Cuidados Infantiles	71
3.4 Licencias Laborales para Facilitar la Atención de Responsabilidades Familiares	73
3.5 Quebec	74
3.5.1 Marco legislativo local	75
3.5.2 Servicios y Programas de Cuidado Infantil en la provincia de Quebec	77
3.5.3 Licencias Laborales para Facilitar la Atención de Responsabilidades Familiares	79

CAPÍTULO IV. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS POLÍTICAS DE CUIDADO INFANTIL: PROGRAMAS Y LICENCIAS PARENTALES 82

1. Desmercantilización del cuidado infantil	83
2. Desfamiliarización (desfeminización) del cuidado infantil y promoción de la Equidad de género	87
3. Programas universales o focalizados. Distrito Federal, Wisconsin y Quebec	94
4. Promoción del empleo en los programas de cuidado infantil.....	95

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 98

1. Políticas de Permisos o Licencias Parentales.....	103
2. Políticas de Cuidados Infantiles	106

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS

CAPÍTULO I

- Cuadro 1.1 Regímenes de bienestar de los países desarrollados
- Cuadro 1.2 Regímenes de bienestar para América Latina
- Cuadro 1.3 Clasificación de las políticas de conciliación entre trabajo y familia para América Latina

CAPÍTULO II

- Gráfica 1 Participación económica de la mujer en México, 1970-2012
- Gráfica 2 Jornada laboral de las mujeres, 2009
- Gráfica 3 Ingreso anual promedio en 2006
- Cuadro 2.1 Características de las ocupaciones de las mujeres
- Gráfica 4 Participación laboral femenina por edad, México 2008
- Gráfica 5 Participación económica de la mujer, EEUU 1990-2010
- Gráfica 6 Jornada laboral de las mujeres, 2010
- Gráfica 7 Ingreso anual promedio, 2011
- Cuadro 2.2 Características de las ocupaciones de las mujeres, EEUU
- Gráfica 8 Tasas de ocupación laboral femenina por edad, 2010
- Gráfica 9 Participación económica de la mujer, Canadá 1911-2011
- Gráfica 10 Jornada laboral de las mujeres en 2009
- Gráfica 11 Ingreso promedio anual, 2011
- Cuadro 2.3 Características de ocupaciones de las mujeres en Canadá
- Gráfica 12 Tasa de participación por edades en 2009
- Gráfica 13 Participación económica de la mujer en Mex, EEUU y Can
- Gráfica 14 Brechas salariales entre Mex, EEU y Can
- Gráfica 15 Participación económica de las mujeres por grupos de edad

CAPÍTULO III

- Cuadro 3.1 Regulación federal sobre las políticas de cuidado infantil
- Cuadro 3.2 Servicios de cuidados infantiles federales
- Gráfica 1 Cuidados infantiles en México
- Cuadro 3.3 Servicios de programas infantiles federales prestados en el Distrito Federal
- Cuadro 3.4 Regulación de licencia de maternidad
- Cuadro 3.5 Regulación federal que contiene políticas de género y conciliación vida-trabajo
- Cuadro 3.6 Características del programa Wisconsin Shares
- Cuadro 3.7 Normas relacionadas con programas de atención infantil
- Cuadro 3.8 Licencias laborales en Canadá
- Cuadro 3.9 Legislación en favor de la conciliación entre trabajo y familia en Quebec
- Cuadro 3.10 Servicios de cuidados infantiles en Quebec
- Cuadro 3.11 Licencias laborales en Quebec

CAPÍTULO IV

- Gráfica 1 Gasto público en beneficios familiares, 2007
- Gráfica 2 Porcentaje del uso de servicios infantiles por país
- Gráfica 3 Presupuestos asignados para operación de programas infantiles en 2011
- Cuadro 4.1 Cobertura de los programas
- Cuadro 4.2 Edades y horarios en que se prestan los servicios de cuidado infantil
- Cuadro 4.3 Duración de las licencias de maternidad
- Cuadro 4.4 Duración de las licencias parentales
- Gráfica 4 Permisos de maternidad y parentales pagados

CAPÍTULO V

- Cuadro 5.1 Matriz de propuestas de políticas de cuidados infantiles

INTRODUCCIÓN

La creciente integración de los mercados mundiales en materia de comercio, finanzas e información, ha abierto oportunidades para el desarrollo, ampliado las fronteras de intercambio de bienes y servicios y mejorado la competitividad de las empresas. Pero los efectos en el desarrollo humano, en especial para las mujeres, de este proceso han sido poco satisfactorios y muy desiguales. Se han intensificado las asimetrías, la exclusión social, la pobreza y la inequidad. Los empleos informales, precarios e inseguros son algunos de los rasgos que caracterizan este proceso, sobre todo en los países menos desarrollados.

El contexto nacional caracterizado por una transición demográfica, importantes cambios en las estructuras familiares, un incremento de la participación femenina en el mercado laboral, y una persistente feminización de la migración, el tema del cuidado y de la co-responsabilidad entre trabajo productivo y reproductivo es indudablemente un desafío para el gobierno, las mujeres y las familias.

El empleo y el cuidado familiar han sido esferas históricamente contrapuestas. El segundo, debido al innatismo biológico,¹ le ha sido asignado a las mujeres. La sobrecarga de responsabilidades familiares en las mujeres, constituye la base de las discriminaciones y desventajas que ellas experimentan en el mercado de trabajo.

Así, la inserción laboral de ellas se ha dado bajo ciertas condiciones, como: discriminación, menores salarios, empleos de poca calidad, trabajos de tiempo parcial, sin protección social, y en la informalidad. En resumen, las mujeres, para poder atender las responsabilidades domésticas, se ven obligadas a ubicarse en los llamados empleos "atípicos", lo que ocasiona que sigan siendo más susceptibles de caer o permanecer en la pobreza y, en consecuencia, estar imposibilitadas de satisfacer las demandas de cuidado en el mercado.

Si a lo anterior se le suma el hecho de que los hombres no han aumentado su participación en el ámbito doméstico, generando dobles y triples jornadas de trabajo para ellas, da como resultado que la tradicional forma de cuidado familiar se halle en crisis, es decir, que las personas que necesitan de cuidados (menores, enfermos, discapacitados, ancianos) no reciban el tipo y calidad de cuidado que requieren.

Pero en el trasfondo de la división sexual del trabajo, se encuentran estructuras que le dan forma y vigencia a dicha situación, las que integran el régimen de bienestar. Los regímenes de bienestar en América Latina tienen un sesgo de

¹ El supuesto del innatismo biológico ha sido sustituido por una explicación basada en diferencias de género, fruto de procesos de socialización que responsabilizan a las mujeres de las funciones reproductivas y a los hombres del trabajo productivo.

género que permea en todos los demás ámbitos sociales (mercado, sociedad, empleo, políticas públicas, gobierno, legislaciones, familias, entre otros), fortaleciendo la discriminación en contra de la mujer.

Si a lo anterior se añade que en México el gobierno tienen un bajo perfil articulador para armonizar los ámbitos productivos y reproductivos: ausencia de políticas, poca infraestructura pública y servicios de cuidado infantil, además de la estratificada intervención del mercado y de la sociedad en estas actividades, entonces se alimenta la sobrecarga de trabajo de las mujeres, obstaculizándose sus oportunidades laborales.

En este sentido, este trabajo parte de la idea de que las políticas conciliatorias podrían ser vistas como un medio para garantizar una solución colectiva para la progresiva superación de las desigualdades derivadas de la división sexual del trabajo y también para dar respuesta a las demandas crecientes de cuidado. Por medio de estas políticas, podrían articularse las familias (hombres, mujeres, niños, adultos, entre e intra generaciones), el Estado y el mercado para que a través de un enfoque de género, de derechos y de corresponsabilidad social se avance hacia una reorganización social y un cambio cultural cuyo fin sea la equidad de géneros, superación de la pobreza y discriminación.

La aspiración de una agenda de conciliación con corresponsabilidad social debe ser ampliar los grados de libertad, para que hombres y mujeres puedan elegir distintas formas de combinación entre vida laboral y familiar. Una pregunta que orienta esta investigación es si los socios comerciales de México en América del Norte, con economías más desarrolladas e incorporación más temprana de las mujeres en los mercados laborales, han dado pasos para promover una agenda de esta naturaleza, y qué es lo que México podría aprender de estas experiencias.

Por lo tanto, en el contexto de la integración económica regulada por el TLCAN, este trabajo analiza cómo ha evolucionado la participación económica de la mujer y de qué manera los tres gobiernos a través de sus políticas contribuyen o no a mejorar sus condiciones laborales. En específico nos concentramos en aquellas políticas que tienen como fin conciliar el trabajo y la vida familiar, con el propósito de encontrar alguna experiencia que pueda servir de guía para mejorar las condiciones de los trabajadores con responsabilidades familiares en un mercado laboral cada vez más integrado.

Para llevar a cabo la presente investigación, el trabajo se centra en un estudio comparado sobre las políticas de conciliación entre trabajo y familia entre tres naciones -México, Estados Unidos y Canadá- y más concretamente entre una localidad por país: Distrito Federal, Wisconsin y Quebec. En el diagnóstico y el análisis que aquí se presentan se tienen en cuenta las asimetrías de las economías y las particularidades territoriales que hacen que, en algunos casos, el tamaño de la población, el territorio y el tipo de desarrollo institucional sean

factores que por sí mismos tienen efectos diferenciados sobre la situación laboral de las mujeres en cada país.

El análisis comparativo se llevará a cabo con un método cualitativo, tomando como base información documental, hemerográfica, bibliográfica, así como documentos oficiales de los países en ambos niveles de gobierno².

Este trabajo se centrará en dos tipos de políticas para responder a las necesidades de cuidado infantil: políticas de licencias parentales y las políticas de servicios para el cuidado infantil. Ambas políticas (junto con las políticas de educación temprana) han sido comúnmente utilizadas como medidas conciliatorias para facilitar la participación laboral de los trabajadores con responsabilidades familiares.

Esta búsqueda es relevante porque, como recién se mencionó, un número masivo de mujeres está participando activamente en el mercado remunerado en condiciones precarias sin que exista un verdadero soporte estatal para mejorar las opciones o condiciones laborales de las mismas, lo que ha ocasionado diversos efectos, como:

- 1) Escasez de servicios de cuidado para niños, enfermos, dependientes y ancianos, debido a la incorporación laboral de la mujer en el mercado laboral;
- 2) Que las mujeres se inserten en aquellos trabajos con menores niveles de calificación y remuneraciones o en empleos atípicos para poder responder a la demanda de cuidado;
- 3) Discriminación hacia las mujeres en el mercado laboral;
- 4) Privación de que los hombres participen en las actividades del hogar y en el cuidado familiar;
- 5) Reproducción de roles genéricamente asignados; y
- 6) Que las mujeres queden insertas en círculos viciosos de reproducción de la pobreza.

Además, este trabajo se justifica ya que existen en México pocos estudios que versen sobre políticas de conciliación entre trabajo y familia. Gracias a las encuestas de 2000 y 2009 llevadas a cabo por el INEGI (Encuesta Nacional sobre uso del Tiempo) es que en México se ha podido visibilizar la discriminación, las desigualdades de género y la reproducción de roles, a través de datos que muestran la inequitativa distribución en el tiempo destinado al trabajo remunerado y no remunerado. Sin embargo, pocos documentos oficiales muestran la necesidad de este tipo de políticas a pesar de que el tema ya forma parte de la agenda pública.

² Para el caso de Wisconsin, se realizó una estancia de investigación en esa localidad, donde se tuvo información de primera mano sobre los programas y la manera en que se implementan, así como se accedió a la información oficial. También se contó con la asesoría de expertos que permitieron una mayor precisión y acercamiento a la información. Para esta investigación se contó con el apoyo de los departamentos de Latin American, Caribbean and Iberian Studies (LACIS): Gender and Woman Studies and Woman's Studies Program de la Universidad de Wisconsin-Madison.

A nivel regional para América Latina son importantes los aportes hechos por organizaciones como la CEPAL, el UNFPA, la UNIFEM, así como la OIT y el PNUD sobre las políticas de conciliación entre trabajo y familia, pero son apenas muy recientes los estudios comparativos entre países con distintos grados de desarrollo y diferentes regímenes de bienestar que, debido a las fuerzas neoliberales -además de por su ubicación geográfica, como en el caso de América del Norte- cada vez se integran más económica y laboralmente³.

En suma, esta tesis se propone mostrar las semejanzas y diferencias en las políticas de conciliación entre trabajo y familia de los países integrantes del TLCAN, con énfasis en las políticas de cuidado infantil, en el marco de las características de los respectivos regímenes de bienestar, a partir de la hipótesis de que hay deficiencias importantes en los tres países en el diseño e implementación de dichas políticas. El caso de Quebec nos permitirá mostrar cuál es el mayor logro en este ámbito, pero a su vez confirma su excepcionalidad en América del Norte por lo que se refiere al papel destacado que asume el Estado en la atención infantil. De esta forma, el análisis de este caso será un espejo desde donde valorar las oportunidades y restricciones en un país como México para avanzar en un mayor equilibrio entre dos ámbitos que se entrecruzan cada vez más: el trabajo productivo y el reproductivo.

Como se ha mostrado en numerosas investigaciones, la liberalización comercial entre México y los otros dos países del TLCAN tiene consecuencias en el mercado laboral de América del Norte. A pesar de ello no hay esfuerzos institucionalizados para armonizar los derechos de los trabajadores y las políticas laborales y sociales con el interés de mejorar la calidad de los empleos y el acceso generalizado al bienestar en la región. En particular, las políticas de conciliación y trabajo en los tres países han experimentado escasos cambios institucionales.

En parte, ello puede explicarse por la debilidad del único instrumento negociado entre estos países para, supuestamente, mejorar la calidad de los empleos en la región, como es el caso del Acuerdo de Cooperación laboral de América del Norte. Por un lado, la lógica del ACLAN respondió a otro tipo de razones y no creó los instrumentos necesarios para impulsar una armonización hacia arriba de los derechos laborales o de las políticas públicas. Por otra parte, el avance de la integración entre los mercados de trabajo, uno de cuyos principales efectos ha sido la expansión de la industria maquiladora de exportación donde predomina el empleo de mujeres, registra un déficit institucional en cuanto a la necesidad de que los beneficios del TLCAN estén mejor repartidos entre y dentro de los países.

El ACLAN fue negociado en el año 1993 como uno de los dos acuerdos paralelos del TLCAN, con el propósito de mitigar la presión política ejercida por

³ Uno de los esfuerzos de investigación más sistemáticos y recientes en este campo es el de Bizberg y Martin, 2012.

la opinión pública de los Estados Unidos⁴. Plantea como fin la mejoría de las condiciones de trabajo y los niveles de vida en el territorio de cada una de las partes, fortalecer y hacer valer los derechos de los trabajadores. Se trata del primer convenio multilateral que vincula un régimen de libre comercio regional con la obligación de los gobiernos de hacer cumplir en sus territorios determinadas normas sociales, los llamados “principios laborales”⁵, ello a través de instituciones y procedimientos de cooperación y solución de conflictos, así como mediante un instrumental escalonado de control y sanción.

Sin embargo, desde sus orígenes el ACLAN no trató de crear derechos e instituciones supranacionales, como tampoco de armonizar las normas laborales y sociales entre los tres países. Simplemente, fue una medida política para lograr la aprobación del TLCAN en el Congreso de los Estados Unidos sin asumir compromisos reales en el mejoramiento de los estándares laborales en la región. Por ello, se ha llegado a considerar que el ACLAN es un acuerdo *sin dientes*. Como lo han demostrado las quejas interpuestas en los tres países por violación a los principios y estándares laborales, este instrumento no ha sido siquiera efectivo para lograr la reparación de dichas violaciones (Bensusán, 1994).

Una de las ausencias o lagunas en el contenido del ACLAN es el tema de género y la conciliación del trabajo y la familia. Más allá del principio de la no discriminación e igualdad salarial, ambos han estado prácticamente ausentes en el acuerdo, a pesar de la creciente incursión de las mujeres en los procesos productivos de los tres países.

Sin duda, la firma del TLCAN aumentó las relaciones comerciales, laborales y sociales (básicamente entre México y Estados Unidos), principalmente vía la migración y la maquila de exportación. Desafortunadamente, la ideología neoliberal que acompañó a dicha integración económica ha coincidido con una tendencia convergente hacia el deterioro de las condiciones laborales de la inmensa mayoría de la clase trabajadora de los tres países (salarios reales, prestaciones, seguridad social, etc.), las que han presentado una disminución real comparada con la prevaleciente hace dos décadas (Krugman, 2003, citado en Zepeda, 2004).

⁴ El entonces presidente, William Clinton, había prometido, ya desde su campaña electoral, negociar adicionalmente formas de regulación ecológica y social. Puesto que tenía el temor de no contar con una mayoría en el Congreso para la ratificación del TLCAN ya negociado, el gobierno de los Estados Unidos indujo a los gobiernos de Canadá y México a aceptar la negociación de acuerdos complementarios por motivos de política interna de los Estados Unidos para hacer frente al temor de un “dumping social” por parte de México, es decir, de que un nivel más bajo de condiciones laborales y ambientales desencadenara la emigración masiva de empresas y puestos de trabajo hacia este país (Dombois, 2006).

⁵ Los principios laborales son: libertad de asociación y protección del derecho a organizarse; derecho a la negociación colectiva; derecho de huelga; prohibición del trabajo forzado; restricciones sobre el trabajo de menores; condiciones mínimas de trabajo; eliminación de la discriminación en el empleo, salario igual para hombres y mujeres; prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales; indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales; protección de los trabajadores migratorios (ACLAN, 1993).

Al menos hasta ahora a los gobiernos de los tres países no les ha interesado modificar sus instituciones para orientarlas hacia un modelo de protección social armónico y equitativo para la región. Como señala Scott Martin (2010), existe una limitada convergencia en las relaciones y los mercados laborales (regímenes laborales) la cual consiste en cambios o adaptaciones *en* las instituciones –más no *de* las instituciones- para responder a los cambios económicos y políticos de la globalización y de las prácticas neoliberales dejando al mercado como el principal recurso para satisfacer las necesidades básicas de la población y siguiendo al modelo socio-laboral de los Estados Unidos.

El autor llama a esta falta de reforma institucional formal, una “perversión institucional” que obedece a los legados políticos e históricos de cada país. Finalmente concluye, que hay una fuerte convergencia hacia un régimen laboral “liberal” o “ultra-flexible” norteamericano. La convergencia en las relaciones laborales y los mercados laborales es real pero limitada, (Scott, 2010; 139).

Por lo anterior, en esta tesis partimos del supuesto de que el caso de las políticas de conciliación entre el trabajo y la familia confirmaría la hipótesis de Scott Martin (2012) en torno a la convergencia limitada, en tanto subsisten en este ámbito tanto importantes diferencias entre los países e incluso estados del mismo país como deficiencias en el compromiso del Estado con las políticas de cuidado infantil⁶.

Además de la introducción, el presente trabajo se encuentra organizado en cinco capítulos, los cuales se desarrollan de la siguiente manera. En el capítulo primero se incluye el marco teórico conceptual, donde se desarrollan los conceptos claves en este trabajo tales como: división sexual del trabajo, trabajo remunerado y no remunerado y las actividades de cuidado. A continuación, se definen las políticas de conciliación entre trabajo y familia y, finalmente, se especifican aquellas políticas sobre las que versa la presente tesis: las políticas de cuidados infantiles y licencias parentales. Todo lo anterior, quedará circunscrito bajo la perspectiva de género y los regímenes de bienestar que prevalecen en cada país.

A pesar de la integración de los mercados laborales en América del Norte, es importante señalar que subsisten profundas desigualdades en la calidad de vida de las personas de un caso a otro. Así, en el capítulo dos, se estudian los regímenes de bienestar de cada país, los cuales explican no solo las diferencias en los mercados laborales y en sus instituciones, sino en el grado de desarrollo de sus políticas sociales, familiares y conciliatorias.

⁶ Hay que señalar que los tres países siguen el sistema federalista, aunque con diferencias importantes en la distribución de poderes entre el ámbito federal y estatal. En el caso de Estados Unidos y Canadá existe una mayor descentralización de competencias. Quebec por ejemplo que cuenta con un alto grado de discreción en diversas materias y, en ocasiones, no participa de los acuerdos federales (Bizberg y Martin, citar, 2012).

A continuación, el capítulo tres se concentra en el estudio de las políticas de conciliación entre trabajo y familia, ocupando el eje del análisis las políticas de licencias parentales y las políticas para el cuidado infantil. En este capítulo se hace un exhaustivo estudio descriptivo- comparativo de las medidas que cada país utiliza para hacer frente a las necesidades de cuidado de los menores. Se estudia primeramente la situación a nivel federal de cada uno de los países haciéndose referencia a los cuerpos normativos con que se cuentan y, posteriormente, un acercamiento a los programas específicos para el cuidado de niños y niñas, así como de sus características y resultados logrados. Para profundizar este análisis, se explica cómo funcionan estos programas en una localidad de cada país, donde se destaca que la provincia de Quebec es la entidad que mejor ha desarrollado programas para atender estas necesidades, además del alto compromiso con la política familiar e infantil, las cuales pueden ser un gran ejemplo para los otros dos países. Sin embargo, hay que decir que dado el régimen federal de ese país y la diversidad que presentan las políticas públicas en cada una de sus provincias, la situación de Quebec no es representativa de la situación en Canadá.

También, este capítulo mostrará que uno de los impedimentos que existen en México para avanzar en el tema de políticas de conciliación trabajo- familia es que no existe la suficiente presión de los actores políticos y sociales para colocarlo como un tema prioritario en la agenda pública.

Posteriormente, para analizar los alcances de las políticas de cuidados infantiles y licencias parentales, y los efectos en la participación laboral de las mujeres (o aquellas personas con responsabilidades familiares), en el cuarto capítulo se hace un balance sobre las mismas. Dicho balance busca responder cuatro preguntas: ¿Las políticas/programas/servicios analizados promueven la desmercantilización del cuidado infantil?, ¿Ayudan estas políticas a desfamiliarizar (desfeminizar) el cuidado infantil y promueven la equidad de género?, ¿Son programas o servicios universales? Y finalmente, se responde si las políticas implementadas promueven el empleo de calidad de las mujeres.

En el último capítulo, junto a las conclusiones, se presenta una propuesta -a modo de un primer paso- para fomentar el desarrollo e implementación de las políticas de licencias parentales y de servicios de cuidado infantil.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO- CONCEPTUAL

El bienestar en México descansa principalmente en las familias y en el mercado, con una reducida participación estatal (vía política social focalizada). Por lo que se refiere a los servicios de cuidado infantil es un asunto que se constriñe básicamente al ámbito familiar y en particular a las mujeres pues es una actividad que les ha sido asignada genéricamente.

Esta situación entra en conflicto cuando las transformaciones sociales (divorcios, hogares monoparentales, hogares con jefaturas femeninas, mayor grado y cobertura educacional, etc.) obligan a las mujeres a insertarse en el mercado laboral, orillándolas a ubicarse en aquellos empleos más precarios con el fin de cumplir con ambas responsabilidades (cuidado infantil y empleo).

Este problema se agudiza cuando existe una fuerte segmentación ocupacional en el mercado laboral y si a eso se añade la ausencia de políticas que permitan conciliar o facilitar tanto la esfera familiar como la laboral se provocan fuertes tensiones entre ambos ámbitos, escasez en la provisión de cuidados e impactos negativos tanto a nivel individual como social.

Las políticas de cuidados infantiles podrían incidir favorablemente para mejorar las opciones laborales de las mujeres y de aquellas personas con responsabilidades familiares y, al mismo tiempo, corresponsabilizar al Estado, al mercado, a los hombres y a las mujeres del cuidado infantil de tal suerte que al mismo tiempo se garantice un adecuado servicio para los menores.

Por lo anterior, resultan conceptos claves para esta investigación los siguientes: regímenes de bienestar, división sexual del trabajo, trabajo productivo/reproductivo, actividades de cuidado, políticas de conciliación entre trabajo y familia y políticas de cuidado infantil. Todo lo anterior visto a través de un enfoque de género.

1. Perspectiva de género

Este enfoque surgido en los años setenta empieza a reconocer el carácter social y no natural de la división social del trabajo. Esta construcción social, denominada género hace referencia a las diferencias sociales basadas en el sexo, que distinguen culturalmente a hombres y mujeres y les atribuye características habilidades y actitudes distintas.

Esta perspectiva se concentró en señalar las diferencias que se generan al interior de los hogares (producto de una concepción basada en el sexo) y que asignaba roles acordes para cada uno. Es gracias a los movimientos feministas y a la perspectiva de género que se hizo énfasis en las desigualdades producidas en las familias/hogares y que perpetuaban la subordinación de la mujer, produciendo estructuras de poder y autoridad tanto el ámbito público como en el privado.

También gracias a esta **visión** se estudia el tema del trabajo productivo y reproductivo y sus interrelaciones en la economía (y sociología) del cuidado. La economía del cuidado (tema que por su centralidad para el presente estudio se amplía más adelante) se refiere a la provisión de bienes y servicios para el cuidado de la familia, realizado habitualmente por las mujeres.

Por su parte, Irma Arriagada (2001) desde los estudios de género, señala que se ha enfatizado una visión crítica que destaca las asimetrías internas de poder, recursos y capacidad de negociación entre los distintos miembros de la familia. Asimismo, resalta las formas en que la distribución de recursos, poder y tiempo afectan la participación diferencial de las mujeres en el mercado de trabajo, en la esfera política y en general de las actividades desarrolladas en la esfera pública. Se destaca el carácter desigual entre miembros con grados de poder disímiles dados por el sexo y por la edad. Sexo y edad de los miembros de la familia son dos importantes dimensiones de tomar en cuenta no sólo en la estructura de los hogares sino que también respecto de la toma de decisiones y el acceso y uso de recursos al interior del hogar.

Bajo este enfoque, es importante distinguir los diferentes regímenes de bienestar con que cuentan cada uno de los países en estudio, pues la relación empleo-familia esta determinada con base en la distribución que estos regímenes hacen del bienestar.

Lo anterior se puede reflejar en distintos ámbitos, uno de ellos son los servicios de cuidado infantil que se proporcionan en cada país, ya que en algunos predomina la provisión estatal de los servicios y en otros se considera un tema que compete exclusivamente al ámbito familiar (las mujeres).

Por ejemplo, en América Latina, el mercado laboral se configura con base en una fuerte división sexual del trabajo, donde los hombres son proveedores y las mujeres se dedican al hogar. Esta situación –que ha venido desvaneciéndose sin desaparecer- impide que las mujeres se inserten en el mercado de trabajo en las mismas condiciones que los varones, pues independientemente de los motivos por los cuales las mujeres deciden realizar algún tipo de trabajo extradoméstico, siguen siendo, al mismo tiempo, las responsables principales del cuidado familiar.

Esta es tan solo una de las maneras en que los regímenes de bienestar, recrean las diferencias basadas en el género a través de instituciones como la familia (matrimonio), el salario y el trabajo doméstico, así, el Estado abriga esos roles genéricamente asignados y distribuye los recursos de manera desigual. “Una de las principales funciones del Estado es la regulación de la relaciones sociales, entre el capital y el trabajo; entre la ciudadanía y el Estado; y entre los hombres y las mujeres” (Macaulay, 2000).

2- Regímenes de bienestar

2.1 Regímenes de los países desarrollados

El término bienestar, ha tenido diversas acepciones, tales como: disponibilidad de ingresos, satisfacción de necesidades básicas requeridas para la supervivencia; también como el manejo de riesgos o posibilidad de hacer frente a la incertidumbre; y como la libertad para alcanzar aquello que se considera valioso ser o hacer a partir de capacidades funcionales como la educación y la salud (Martínez, 2008).

Para efectos del presente trabajo, se entenderá por régimen de bienestar, en un sentido amplio, el propuesto por Gosta Esping-Andersen como “los modos en que se reparte la producción de bienestar entre el Estado, el mercado y las familias” (Esping-Andersen, 2000: 102).

Para el autor los diferentes tipos de Estados de bienestar se distinguen entre sí de acuerdo con la distribución de responsabilidades sociales entre el Estado, el mercado y la familia (los que constituyen la “tríada del bienestar”) y, como elemento residual, las instituciones sin fines de lucro del ‘tercer sector’” (ídem). Se diferencian también en las hipótesis fundamentales sobre las insuficiencias del mercado laboral y de la familia. La combinación institucional de los tres elementos es la que da como resultado dos procesos de independencia o autonomía del bienestar de las familias y de las personas.

Por una parte, con relación al mercado de trabajo y afín a los derechos sociales de la ciudadanía, se ubica lo que él llama “desmercantilización” que significa el grado en que el Estado de bienestar debilita los vínculos monetarios, al garantizar derechos a las personas independientemente de su participación en el mercado laboral. Por otra parte, la “desfamiliarización” con relación a los sistemas familiares de cuidados y protección, denomina el grado de reducción de la dependencia del individuo respecto de la familia o, en su formulación inversa, el aumento de la capacidad de control del individuo de recursos económicos, independientemente de las reciprocidades familiares o conyugales.

Con base en esta combinación intentó explicar por qué la expansión del Estado de bienestar era tan profundamente distinta entre países relativamente similares, para ello clasificó a los países desarrollados (principalmente Europa y Estados Unidos) y encontró tres tipos de Estados de bienestar: conservador, liberal y socialdemócrata, los cuales se describen en el siguiente cuadro:

Cuadro 1.1 Regímenes de Bienestar de los países desarrollados		
Régimen Conservador	Régimen Liberal	Régimen Socialdemócrata
- Protección individual a los trabajadores, asegurándoles la ocupación mediante estrictas normas de contratación y despido. - Estructura a través del seguro social vinculados al empleo y dado que se asume que la familia depende del varón como su principal proveedor, la seguridad laboral de éste es de fundamental importancia. - Intervención mínima del Estado a través de la política social limitada a quienes no logran obtener el bienestar a través del mercado, lo cual estratifica y estigmatiza a quienes los reciben por ser extrema su necesidad. - En resumen este régimen se caracteriza por el rol central de la familia, el carácter marginal del mercado y la acción subsidiaria del Estado en la provisión social. - Presenta un alto grado de "desmercantilización" para el hombre proveedor, es explícitamente 'familiarista' en el sentido de que, asegurado el ingreso, supone que la familia puede hacerse cargo de la mayoría de las funciones relacionadas con el bienestar (Esping-Andersen, 1993).	- Estado residual, la individualización de los riesgos y la promoción de soluciones las tiene el mercado. - La política social liberal es residual "da alivio a los pobres". - Tiene un enfoque de asistencia social basado en necesidades y, en consecuencia, un sesgo hacia la focalización a través de medios de prueba (La ayuda estatal es limitada a casos especiales, como las madres solteras o a los que tienen un techo mínimo de ingresos). - Promueve el mercado como el pilar central de la tríada. - La protección social del sector privado se ha ido desplazando desde "la cobertura colectiva de riesgos (los planes de seguro social por empresa) a la suscripción individual de planes de pensión y salud y a la prestación de servicios por el mercado" (Esping-Andersen, 2000: 208). - En síntesis, este régimen se caracteriza por el rol central del mercado y el rol marginal de la familia y el Estado.	- Estos regímenes buscan implementar un sistema de protección pública integral. - Se orienta hacia la cobertura universal de los ciudadanos, tiene una amplia provisión de servicios sociales y niveles generosos de beneficios. - Tiende al igualitarismo (intentado reducir al mínimo la distribución desigual de recursos según el origen familiar) y a la promoción del bienestar con base en la ciudadanía (en vez de la demostración de necesidades o la dependencia en la relación laboral), (Esping-Andersen, 1993). - En resumen, este régimen se caracteriza por el rol central del Estado y las posiciones marginales de la familia y del mercado en la provisión social, es decir, presenta el grado máximo de "desmercantilización" e incentiva la "desfamiliarización".
Países: Europa continental: Alemania, Holanda, Austria, Francia, Italia y España.	Países: Los anglosajones: EEUU, Reino Unido, Nueva Zelandia y Australia.	Países Los escandinavos: Suecia, Noruega, Dinamarca y Finlandia.

Fuente: Elaboración propia con datos de Esping-Andersen, 2000.

Esta clasificación, ha sido considerada la base para otras clasificaciones, especialmente para diferenciar países que no cuentan con el grado de desarrollo de los países clasificados por Esping-Andersen y, también ha sido objeto de críticas como las de Ian Gough y Geof Wood (Gough y Wood, 2004) quienes afirman que los regímenes identificados por Esping-Andersen son en realidad tres variantes de una misma familia: la de regímenes *estatales* de bienestar, que solo se encuentran en los países en los cuales existe un Estado legítimo y un mercado laboral extendido⁷.

⁷ Gough y Wood (2004) han propuesto una tipología que distingue entre regímenes de bienestar en Asia, África y América Latina: el estatal (característico de los países centrales), el informal de bienestar (característico de los países asiáticos y latinoamericanos), y de inseguridad (característico de países africanos), lo anterior basados en la idea de que el esquema analítico general sobre los regímenes de bienestar en el que estos constituyen una categoría especial,

En este mismo sentido Carlos Barba (2004), afirma que aquellos regímenes propuestos por Esping-Andersen no son aplicables en el contexto latinoamericano por tres premisas básicas: la primera es que no pueden aplicarse de manera mecánica las tipologías de los Estados de bienestar de las economías desarrolladas a la realidad latinoamericana; la segunda es que no puede hablarse de esta región como si fuera una realidad homogénea y; la tercera es que la aplicación de agendas de reforma económica y social semejantes en distintos casos no produce los mismos resultados.

Reforzando lo anterior, Martínez Franzoni (2005a) argumenta que en gran parte del mundo y en América Latina, los Estados están prácticamente ausentes, los mercados laborales tienen grados muy variables de capacidad para integrar formalmente a toda la población, y gran parte de la producción del bienestar descansa más bien en las familias y redes sociales de apoyo.

De esta manera surgen nuevas clasificaciones para el caso de América Latina y de otros países subdesarrollados.

2.2 Regímenes de bienestar para América Latina

Análisis de algunas investigadoras feministas como Julia O'Connor, (et al. 1999), Ann Orloff (et al. 1999), Diane Sainsbury (1993, 1996) y Jane Lewis (1993) resaltaron la importancia de distinguir entre trabajo remunerado y no remunerado, la división sexual del trabajo y sus efectos en los regímenes de bienestar; para ello incorporaron dimensiones como la participación laboral femenina, el peso de las jornadas parciales para conciliar el trabajo remunerado y no remunerado, y la presencia del Estado en el cuidado de niños y niñas. El común denominador de estos análisis es que abordan la división sexual del trabajo desde los mercados laborales y su relación con la organización familiar.

Bajo estos criterios Juliana Martínez Franzoni (2005b), realizó una propuesta para clasificar los regímenes de América Latina, la cual será la base para la presente investigación, clasificándose en: régimen estado-céntrico, mercado céntrico y familiar-céntrico y se explican a continuación.

caracterizada por Estados sólidos, legitimados y relativamente autónomos, con mercados laborales formales extendidos y con sistemas de protección abarcan a una pequeña porción de la población. En este sentido, los autores aseveran que para el caso particular de América Latina, los Estados son débiles, el empleo informal está muy extendido y los sistemas de protección social excluyen una buena parte de la población y, en consecuencia, la población excluida recurre a una multitud de estrategias de subsistencia apoyándose en redes familiares, comunitarias o clientelistas.

Cuadro 1.2
Regímenes de bienestar para América Latina

Régimen Estado-céntrico o estatal de proveedor único	Régimen Mercado-céntrico o liberal de proveedor único	Régimen Familio-céntrico o informal de doble proveedor
-El Estado asigna la mayor parte de sus recursos a servicios universales, sin embargo, están experimentando un desplazamiento hacia una mayor participación del mercado, en particular de servicios, como la educación, salud y pensiones; el cambio es gradual y comparativamente menor que en los otros regímenes.	-Estos países han experimentado un desplazamiento acelerado y radical desde el Estado hacia la prestación privada de servicios (en particular de salud, educación y pensiones). -La política social ha venido especializándose en una inversión focalizada, dirigida a prestar servicios básicos.	-El estado y mercado son débiles. Para lograr niveles mínimos de ingreso, las mujeres alcanzan niveles muy altos de participación laboral y de familias con doble proveedor, a partir de una muy alta proporción de trabajo informal y del autoempleo. -Las mujeres continúan siendo cuidadoras pues existe una muy escasa inversión social.
Los ejemplos de estos países son: Costa Rica, Argentina y Uruguay.	Ejemplos son Chile y México, Panamá y Brasil	Son ejemplos El Salvador, Guatemala y Nicaragua, Perú, República Dominicana y Venezuela

Fuente: Elaboración propia con base en Martínez Franzoni, 2005b.

El régimen de bienestar estatal de proveedor único refleja un cierto balance entre esferas: si bien se organiza a partir de la división sexual del trabajo, comparte la producción del bienestar con el mercado y la asignación autorizada de bienes y servicios. El régimen liberal de proveedor único refleja un adelgazamiento del Estado y una ampliación de la esfera del mercado que por definición conlleva mayores niveles de desigualdad y de pobreza, dado que incide más directamente la distribución de los ingresos que los regímenes de bienestar estatales. El régimen informal de doble proveedor refleja Estados históricamente delgados o débiles, mercados altamente excluyentes, y trabajo femenino y arreglos familiares muy extendidos.

En resumen, la autora señala que en términos del motor principal de asignación de los recursos en cada régimen, y partiendo del predominio de la asignación mercantil de recursos que caracteriza a todas las sociedades capitalistas, el primero se distingue por su "estadocentrismo" relativo, el segundo por su «mercadocentrismo-con-Estado focalizado», y el tercero por su "familiocentrismo-con-Estados-y-mercados débiles".

Armando Barrientos (2004) señala que nuestra región recientemente ha pasado de un régimen de bienestar conservador-informal a otro liberal-informal. Señala que en sus inicios había rasgos de un régimen corporativo (conservador), pues se basaba en una fuerte protección social a las personas que trabajaban formalmente; en cuanto al sector informal sólo se encontraban aquellos que sus ingresos eran mínimos y que para su subsistencia recurrían a este tipo de empleos sobre todo para hacer frente a la vejez o enfermedades. En este último sentido es donde se da pie a los regímenes liberales donde los riesgos son individualmente asumidos y existe una muy escasa participación del Estado, pero

en América Latina a diferencia de los regímenes liberales, solo hasta muy recientemente se contó programas focalizados sólidos. Por ello Barrientos caracteriza la situación previa a las reformas de los años 80-90 (transformación del modelo sustitutivo de importaciones por un modelo orientado hacia el crecimiento del sector externo) como corporativo-conservadora en su protección del trabajo asalariado, pero informal con relación al trabajo no asalariado y al individualismo para procurarse bienestar.

Según algunos autores (Barrientos 2004 y Martínez 2005b), México pertenece al régimen informal-liberal, o liberal con un solo proveedor, donde el nivel de bienestar se alcanza a través de los bienes y servicios que se adquieren en el mercado, a los cuales se tienen acceso según la capacidad de ingresos que generen las personas derivadas de la venta de su fuerza de trabajo en el mercado laboral sea formal o informal y en su defecto la segunda forma de alcanzar el bienestar es en virtud de la familia y en menor medida del Estado a través de la seguridad social y la política social.

Como se observa, los regímenes de bienestar, directa o indirectamente, organizan los roles familiares, haciendo que el bienestar, en mayor o en menor grado, descansa en las mujeres. Todos los regímenes de bienestar señalados tienen, en diferente medida, una visión patriarcal, parten de la creencia que las mujeres son las que realizan las actividades en el hogar y con base en ello el Estado responde residualmente en la provisión de bienes y servicios, principalmente por la vía de la política social.

Sin embargo, este tipo de regímenes ya no se corresponden con la realidad actual. Debido a la participación de las mujeres en el trabajo extradoméstico, ellas ya no pueden hacerse cargo de aquellas actividades asignadas genéricamente a menos que sacrifiquen su participación laboral. Esta tensión provoca que las mujeres realicen dobles jornadas de trabajo y que tengan menos opciones laborales o se inserten en aquellos trabajos peor clasificados.

Lo anterior, aunado a que el mercado laboral también está estructurado con base en una fuerte división sexual del trabajo, la cual discrimina y obstaculiza la participación de las mujeres o de aquellas personas con responsabilidades familiares.

3. División sexual del trabajo

Se entiende por división sexual del trabajo la definición propuesta por la CEPAL (2003): "La división sexual del trabajo consiste en la asignación casi exclusiva de las tareas domésticas de carácter (re)productivo y de cuidado a las mujeres. Además de otorgarles una sobrecarga de trabajo (doble o triple jornada), lo que les resta tiempo para la capacitación y recreación y constriñe sus opciones de incorporarse al mercado laboral, acceder a puestos de trabajo más diversificados y

obtener ingresos suficientes; asimismo, limita también sus posibilidades de participar en la actividad social y política.” (CEPAL, 2003:136).

La división sexual del trabajo está en la base de la estructura social y no sólo produce una asimetría de poder entre mujeres y hombres sino que es fuente de la desigualdad de oportunidades que afecta a las mujeres en todos los niveles de su vida (Bravo, 1998).

Este concepto, propuesto desde un enfoque de género, también expone el problema de *la doble presencia para las mujeres* como consecuencia de la realización de actividades no remuneradas o actividades domésticas y de cuidado.

En su acepción inicial doble presencia significa considerar que la presencia de las mujeres en el empleo (ámbito productivo) se da siempre junto a su presencia en el ámbito doméstico-familiar (ámbito reproductivo). Bajo esta premisa, la doble presencia supone, por un lado, una “doble carga de trabajo” para las mujeres que repercute en sus posibilidades de empleo y de carrera profesional (Rendón 2008). Mientras que por otro lado, la doble presencia sería indicativa de un cambio en la identidad femenina, construida hoy no sólo sobre la base de su protagonismo en el ámbito doméstico-familiar, sino sobre una peculiar síntesis entre público y privado, entre empleo y trabajo doméstico-familiar.

4. Trabajo productivo y reproductivo: actividades de cuidado

4.1 Trabajo productivo y reproductivo

La terminología que se ha utilizado para definir las actividades que se realizan dentro y fuera del hogar es variado. Una muy utilizada son las de ámbitos “productivo” y “reproductivo”, sin embargo, actualmente se propone sustituirla por los conceptos de trabajo “remunerado” y “no remunerado”.

Lourdes Benería (2006) señala que, no obstante, es importante mantener la distinción inicial entre producción y reproducción, lo cual ayuda a pensar precisamente en políticas conciliatorias. De la misma manera, resulta de suma utilidad introducir los conceptos de trabajo “remunerado” y “no remunerado”, distinción que facilita el análisis cuando se presenta alguna dificultad o ambigüedad en la definición de productivo y reproductivo, ya que hay algunas actividades que se realizan en el hogar que no implican lo reproductivo, por ejemplo, en aquellos hogares sin hijos.

En el desarrollo del presente estudio se utilizan en el mismo sentido los conceptos, por un lado: “trabajo productivo”, “trabajo remunerado”, “empleo” (Carrasco y Alabat et al. 1997), “trabajo extradoméstico” y, por el otro: “trabajo reproductivo”, “trabajo no remunerado” o “trabajo doméstico” en el sentido que Lourdes Colinas (2008) los define y que se expresan a continuación:

- i. Trabajo productivo: Hace referencia al conjunto de actividades en las cuales se producen bienes y servicios para el mercado destinados al intercambio o acumulación, y por tanto, su realización es reconocida y valorada económica y socialmente; es trabajo mayoritariamente remunerado y generalmente asociado a la esfera pública.
- ii. Trabajo reproductivo: Se entiende como el conjunto de actividades en las cuales se producen bienes y servicios tanto para el mantenimiento de la fuerza laboral como para la reproducción social. La primera incluye todas las actividades cotidianas conocidas como trabajo doméstico o quehaceres del hogar, destinadas a mantener diariamente a las personas trabajadoras actuales y preparación para los futuros. La reproducción social se refiere a todas las actividades orientadas a la transmisión y acceso de recursos económicos y conocimientos de una generación a otra. Son actividades mayoritariamente no remuneradas, realizadas principalmente por las mujeres y generalmente asociadas a la esfera privada⁸.

Antonela Picchio (1992), va más allá y menciona que la verdadera misión del trabajo doméstico es reconstruir una relación entre producción y reproducción que tenga sentido para las personas. De hecho, se espera que, gracias al trabajo de las mujeres, la relación alienada que estructura el sistema de producción y el sistema social se invierta en el seno de la familia o, al menos, que ésta absorba sus conflictos. El trabajo doméstico tiene como objetivo el bienestar de las personas, mientras que los objetivos de la producción es la acumulación de beneficios. El proceso de acumulación utiliza las energías humanas como mercancías, y la tarea del trabajo doméstico es reproducir esas energías como parte integrante de las personas, tarea que, sin embargo, debe desarrollarse dentro de los límites de su reproducción como mercancías.

En este último sentido es que cobra mayor relevancia el tema de la conciliación entre trabajo y familia pues con la creciente participación laboral de las mujeres, se convierten en un servicio escaso las actividades de cuidado y, en particular, los servicios de cuidado infantil.

4.2 Actividades de cuidado

El tema de cuidado ha sido tratado también desde la economía, especialmente por la economía de cuidado. Entre las exponentes de la economía feminista, se encuentra Nancy Folbre (1994) y junto con otras autoras como Ferber y Nelson (1993); Benería (2005), resaltan la importancia de las actividades de cuidado para el funcionamiento de una sociedad, enfatizando, de esta manera, la trascendencia del trabajo reproductivo no remunerado. Una de las consecuencias de este

⁸ Pilar Carrasquer (et al. 1998) agrega que el trabajo reproductivo es un trabajo que ha quedado excluido –sólo hasta fechas recientes y en pocos países- de las estadísticas nacionales por lo que ha sido invisible y llevado a cabo principalmente por las mujeres.

enfoque fue el replanteamiento de muchos de los ejes fundamentales del análisis económico y una extensión de lo que se consideraba propio del campo de lo económico.

La visión de género y la economía feminista, visibilizan los costos⁹ del cuidado de las personas dependientes, los cuales tienen implicancias a nivel macro y a nivel micro. A nivel macrosocial, plantean la cuestión de cómo encarar la división del bienestar entre Estado- familia-mercado-comunidad. A nivel microsocia, vinculan estas actividades con la división de tareas entre varones y mujeres y entre generaciones. Ello supone cambios en los contratos de género y entre generaciones.

La autora Rosario Aguirre (2005) apunta que en América Latina los debates académicos sobre el concepto de cuidado son incipientes a diferencia de los países anglosajones donde estos debates impulsados por las corrientes feministas en el campo de las ciencias sociales se remontan a los años setenta. El concepto de cuidado se fue construyendo progresivamente sobre la observación de las prácticas cotidianas y mostrando la complejidad de arreglos que permiten cubrir las necesidades de cuidado y bienestar.

En el artículo intitulado "Familias como proveedoras de servicios de cuidados" de la Universidad de Uruguay, Rosario Aguirre cita a Marie-Thérèse Letablier y comenta que es importante considerar las actividades de cuidado separadamente del trabajo doméstico porque define un campo de problemas de investigación y de intervención social con sus actores, sus instituciones, sus formas relacionales, un campo que se sitúa en la intersección entre las familias y las políticas sociales (Letablier, 2001).

Para efectos del presente trabajo se utilizará aquel concepto que proviene desde la *perspectiva normativa de la protección social* propuesta por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Así, el cuidado debe entenderse como un derecho asumido por la colectividad y prestado mediante servicios que maximicen la autonomía y el bienestar de las familias y los individuos, con directa competencia del Estado (CEPAL, 2006).

De este modo, las respuestas públicas para la atención de dicha demanda deberían concebirse como una extensión lógica del papel del Estado en la provisión de bienes públicos, lo que supone la existencia de ciertas obligaciones positivas entre las personas y grupos que precisan esta ayuda y los que la brindan.

⁹ No hay duda de que existen diferencias entre el trabajo dirigido al mercado y el trabajo doméstico; el primero se realiza bajo la competencia del intercambio mientras que el segundo está sometido a otras normas que tienen que ver, por ejemplo, con el cuidado, la afectividad, la responsabilidad familiar asignada socialmente, etc. Sin embargo, esto no significa que no puedan compararse y contratarse (Benería, 2005).

El ámbito del cuidado debe abordarse con criterios normativos de igualdad, universalidad y solidaridad como principios de los respectivos sistemas de protección social que deben plasmarse conforme a las mediaciones propias del perfil de riesgos, el lugar de las familias y las políticas y el tipo de regímenes de bienestar prevalecientes.

Desde esta perspectiva (normativa de la protección social), el cuidado denota la acción dirigida a garantizar la supervivencia social y orgánica de las personas que carecen de autonomía o la han perdido y necesitan ayuda para realizar los actos esenciales de la vida diaria. Se trata de un problema que ha adquirido creciente relevancia en las sociedades modernas a partir de la combinación de dos factores determinantes: el aumento de la población que, por distintas causas, precisa ayuda y la crisis de los modos tradicionales de brindar asistencia (CEPAL, 2010).

Según la CEPAL, en América Latina, el aumento de la demanda de cuidados se origina a partir de tres causas principales: la presencia aún importante de niños, el envejecimiento de la población y el incremento del número de personas con algún nivel de dependencia por problemas de salud.

En la región, la institucionalización de la prestación de servicios de cuidado es precaria entre otras razones porque los sistemas tradicionales de cuidado –las familias– continuaban funcionando con relativa estabilidad hasta bien avanzados los años ochenta y porque las personas de edad no tenían un gran peso demográfico.

Actualmente, América Latina se está enfrentando a la llamada crisis del cuidado, que se refiere a la reorganización simultánea del trabajo remunerado y del trabajo doméstico no remunerado, mientras se mantiene rígida la división sexual del trabajo en los hogares y la segmentación de género en el mercado laboral. Estas asincronías ocurren en el marco de profundas transformaciones familiares (aumento de hogares monoparentales, hogares con jefaturas femenina, separaciones y divorcios, hogares con doble ingreso), sin que aumente la participación masculina en el trabajo del cuidado y sin suficientes mecanismos estatales y de mercado que asuman la responsabilidad social de este problema.

Si a lo anterior se suma una mayor demanda de estas actividades en las próximas décadas debido a la maduración social y demográfica, se vuelve necesario modificar las prestaciones sociales y sanitarias que en la actualidad se ofrecen a las personas mayores, los niños y las personas con dependencia. De esta forma, los servicios de cuidado se convierten en un problema público cada vez mayor que exige una solución colectiva, donde se involucre el mercado, el Estado y la sociedad y no quede circunscrita exclusivamente al ámbito privado y mucho menos femenino.

Una medida que puede ayudar a combatir esta problemática es a través de las llamadas políticas de conciliación entre trabajo y familia, las cuales, por una lado, buscarán garantizar los servicios de cuidado, lo cual permitirá que las mujeres

tengan mejores opciones de empleo y, por el otro, promoverán un nuevo cambio cultural donde se corresponsabilice al Estado, al mercado y a la sociedad en las actividades de cuidado.

5. Políticas de conciliación entre trabajo y familia

5.1 Concepto

Para efectos del presente trabajo y bajo las directrices propuestas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (OIT-PNUD, 2009), se entiende por políticas de conciliación una herramienta del gobierno para conciliar la vida familiar y laboral, esto en el entendido de hacer fluida la interacción entre ambos espacios, hacerla armoniosa. Estas políticas tienen el propósito de crear una corresponsabilidad social en las tareas de cuidado –entre hombres y mujeres, así como también entre Estados, mercados y la sociedad en general. Para lograrlo es necesario que sean dirigidas tanto a hombres como a mujeres y que penetren en todas las demás políticas, sean sociales, laborales, fiscales, económicas, familiares, de educación de salud, etcétera.

En la literatura reciente en investigaciones de primer mundo sobre buscar un equilibrio o de conciliar esos dos mundos, el de los problemas familiares y de los problemas laborales, lo que se está planteando en el fondo es cuál ha sido la función de la familia. La familia ha sido el lugar de trabajo de las mujeres, el trabajo doméstico invisible, y la familia es el espacio en donde se lleva a cabo la crianza de los hijos, la atención de los enfermos, el cuidado de los ancianos. Buscar un equilibrio sería que la responsabilidad de cuidar a los hijos es tripartita: estado, iniciativa privada (empresarios) y los trabajadores. Las familias tienen que poner una parte que entonces se contabiliza.

Aquí la perspectiva es pensar que tanto los niños, como los discapacitados, como los enfermos, adultos mayores, no son una responsabilidad individual de la mujer o del hombre que está en la casa, sino que son una responsabilidad social para la cual hay que buscar que participen otras instancias y que haya salidas sociales de alguna manera sostenidas, no totalmente por el estado ni tampoco totalmente por las empresas.

Conciliar quiere decir que tanto el estado como la iniciativa privada se den cuenta de que en la medida en que los problemas de crianza y atención estén bien resueltos, eso va a redundar en un beneficio social, en términos no solamente de los beneficios de contar con trabajadores satisfechos sino de ciudadanía (Lamas Marta en Cordero et al., 2005).

5.2 Orígenes

Por lo que se refiere a las políticas conciliatorias entre empleo y familia, éstas se originaron primeramente en Europa gracias a los movimientos de la segunda ola feminista de los años setenta y dentro del ámbito de la política laborales, con el objetivo de aumentar y facilitar la participación de las mujeres en el mercado laboral e incrementar los índices de natalidad, pero actualmente abarcan un espectro mucho más amplio. Hoy en día se refieren a la necesidad de cambiar el concepto de trabajo, así como de los tiempos de vida familiar, social y pública; además buscan corregir las políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para así mejorar las condiciones de vida de la sociedad en general (Astelarra, 2005).

Algunas posturas feministas consideran que este tipo de políticas tienen como objetivo luchar contra aquellas inequitativas construcciones sociales en el trabajo y en la casa. Las diversas posturas derivadas del activismo o liberales, socialistas y feministas sociales se han concentrado, considerando sus respectivas variaciones en grados y entre países, en la necesidad de ayudar a las mujeres a aliviar la doble jornada en el trabajo extradoméstico y en el hogar con el fin de promover la igualdad en el mercado laboral. Algunas feministas radicales, asociadas a los nuevos movimientos feministas, han hecho un llamado por la eliminación del modelo de familia tradicional y de las instituciones patriarcales que mantienen a las mujeres oprimidas.

Los planteamientos pueden ser diversos pero quizá el factor común de ellas es la búsqueda de la "independencia económica", es decir, la noción de que las mujeres al igual que los hombres deben ser capaces de alcanzar una situación en la que cualquier adulto pueda construir una vida independiente sin considerar el género, el estado marital o arreglos familiares. Para lograr esta independencia económica hay tres propuestas feministas: a) Eliminar la división sexual tradicional evitando que la mujer dependa económicamente del salario de su marido; b) Procurar que, debido a la división sexual del trabajo, las responsabilidades familiares no mantengan a la mujer fuera del mercado laboral y otras esferas públicas y; c) Buscar redefinir los roles de género tradicionales para que los hombres y las mujeres compartan el cuidado familiar (Cordera Rolando, et al, 2005).

Sin importar la corriente, hay que destacar que dichas políticas de conciliación desempeñan un papel crucial para el bienestar de la sociedad en su conjunto: "son necesarias como un mecanismo de inclusión social, de acortar las brechas en términos de igualdad de oportunidades y además mejorar la calidad de vida de las personas" (Arriagada, 2005: 145).

Fue a partir de la incorporación en las estadísticas económicas, principalmente en los países desarrollados, cuando se empezó a estudiar el problema de la doble jornada de las mujeres y los costos del trabajo no remunerado. Los estudios que empezaron a surgir señalaban una gran brecha de desigualdad entre hombres y mujeres en ambas esferas (productiva y reproductiva), siendo mayormente perjudicadas las mujeres debido a la división sexual del trabajo que persistía en ambos terrenos. Uno de los problemas que destacaron fue la desigual distribución *del tiempo* para la realización de las actividades y sobre todo la falta de opciones para poder elegir a cual dedicarse puesto que una de ellas parecía inherente a las mujeres, el cuidado familiar. Así la necesidad de compartir las responsabilidades familiares entre los hombres y las mujeres fue incorporada en el programa de Acción Social de la Comunidad Económica Europea en 1974 y en el preámbulo la Declaración de las Naciones Unidas de la Conferencia Mundial en México en 1975.

Con la intención de remediar o facilitar la convivencia entre la esfera pública y privada y sobre todo la doble jornada para las mujeres, las políticas de género se enfocaron a resolver las desigualdades de las mujeres en el ámbito público. Para ello crearon dos políticas: las de conciliación y las de empleo.

Las políticas de conciliación tenían como objetivo la equidad a través de tres estrategias:

- i. Igualdad de oportunidades. Buscaban el acceso de las mujeres al mundo público e igual oportunidad de las personas en el desempeño de los roles.
- ii. Acción positiva. Busca el equilibrio entre hombres y mujeres en el ámbito público, eliminar la segregación horizontal (actividades de género) y la segregación vertical (imposibilidad para ocupar puestos de alto nivel).
- iii. Búsqueda de cambios estructurales. Eliminar la división sexual del trabajo, pues es la principal productora de las desigualdades.

Por su parte, las políticas de empleo¹⁰ adquirieron gran relevancia debido a la presencia permanente de las mujeres en el mercado laboral y a la necesidad de que el Estado garantizara dicha permanencia; para ello, estas políticas se enfocaron en dos aspectos: Fomento de empleo a las mujeres y, combate a la segregación laboral horizontal y vertical para que las mujeres permanecieran en el mercado laboral.

Las primeras buscaban que hubiera empleo remunerado para las mujeres, es decir, que las mujeres se pudieran incorporar al mercado de trabajo y permanecer en él una vez que consiguen empleo. También, buscaban combatir el desempleo

¹⁰ En lo que respecta al fomento del empleo femenino, las políticas de conciliación surgieron como parte de la política de pleno empleo para las mujeres. El tratado de Ámsterdam de 1997 puso al empleo como uno de los principales objetivos de las políticas europeas. En la cumbre de Lisboa, del año 2000, se abordó específicamente el empleo de las mujeres y la UE se propuso que para 2010 hubiese un 60 por ciento de mujeres en el mercado de trabajo. Ello se ha acompañado con una política de "mainstreaming" de género en todos los aspectos de las políticas de empleo europeas.

femenino y los inconvenientes que suelen poner algunos empresarios para contratarlas. Con estas políticas se aborda la primera desigualdad de las mujeres, el acceso al empleo.

Sin embargo, una vez incorporadas al mercado de trabajo surgían las desigualdades con los hombres. Judith Astelarra (2005) señala que si la incorporación al empleo se produce sin cuestionar las desigualdades de los roles de género, aparece la segregación laboral de las mujeres, puesto que aparecen las profesiones *femeninas* peor remuneradas que conducen a la desigualdad salarial y el techo de cristal (limitación para llegar a los altos niveles profesionales). Esto hizo necesario que las políticas de fomento de empleo se acompañaran de otras medidas que combatieran la segregación. Para ello fue necesario implementar un nuevo tipo de políticas, las que buscan la igualdad en los niveles salariales, las condiciones de trabajo y los empleos disponibles para hombres y mujeres.

Junto a lo anterior, se produjeron algunas críticas que señalaban los problemas que se presentaron con las políticas de empleo para las mujeres pues asumieron la lógica productivista¹¹, considerando que debían de ser del mismo tipo que las que se utilizaban para los hombres. El ámbito doméstico era ignorado y no se tomaba en cuenta, de modo que también en el caso de las mujeres, el empleo se definía a partir de la total disponibilidad para él, como sucedía con los hombres, donde se partía de que había alguien en casa que se encargara de las responsabilidades familiares.

Al avanzar los estudios de la división sexual del trabajo y las implicaciones familiares que representaban para la incorporación laboral de las mujeres, se buscó que el trabajo doméstico o trabajo de cuidados, se contabilizara y pudiera compaginarse con el trabajo productivo. Con este fin nacen las políticas de conciliación.

De esa manera, se incorpora a las políticas de género el tema de las familias y los servicios que se prestan en ellas y se empiezan a implementar diferentes tipos de políticas. Las primeras fueron las que se conocen como "Family Friendly Policies", las cuales tienen como objetivo la incorporación de la familia y el cuidado como un área que necesita la intervención del Estado para que sea posible la igualdad laboral de las mujeres. Es así que a través de dichas políticas se intentó vincular el trabajo doméstico con el empleo remunerado. De aquí surge la denominación de políticas de conciliación laboral/familiar, las cuales iban dirigidas principalmente a las mujeres y eran de dos tipos:

¹¹ El empleo suponía la total disponibilidad de tiempo del trabajador. Esto se aplicaba a cualquier tipo de trabajo y reflejaba la situación social y experiencia de los hombres. Para ellos la inserción laboral es el centro de su vida y delimita su utilización del tiempo. Es así como el tiempo de trabajo se convierte en la categoría que organiza la vida (educación-trabajo-jubilación).

- i. Las políticas de conciliación. Estas políticas perseguían dos objetivos, el fomento al empleo femenino y el incremento de la natalidad. Algunas acciones que se implementaron fueron las licencias pater/maternidad, la provisión de servicios de cuidados para niños, dependientes y personas de la tercera edad.

Estos tipos de políticas se implementaron como políticas de empleo para la mujer y no como políticas de género, lo que conlleva a que se sigan diseñando y repitiendo comportamientos característicos de los modelos productivistas. Es decir, se sigue considerando el patrón del "breadwinner"¹². La segunda complicación fue debido a la cooptación de las propuestas feministas iniciales las cuales proponían medidas o políticas para "compartir" responsabilidades familiares, y el hecho de que se haya cambiado la palabra a "conciliar" provocaba que se continuara con la visión productivista del mercado laboral, pues suponían que conciliar se prestaba a una interpretación entre partes opuestas y en pugna (trabajo vs familia).

- ii. Las políticas de cambios de tiempos. Estas políticas surgen en los años noventa, a partir de un proyecto de ley italiano, presentado al Parlamento italiano en 1987, "las mujeres cambian los tiempos". Proponían usar la palabra "tiempos" y no "horarios" como en el mercado laboral. El objetivo era aproximar los servicios municipales a las ciudadanas con actuaciones que tienen en cuenta los trabajos y los tiempos que las mujeres y los hombres demandan y necesitan en su vida cotidiana (Belloni y Bimbi 1997, citado en Borràs et al, 2007; 93).

5.3 Clasificación de las políticas de conciliación para América Latina

Por su parte Guillermo Monge y Gladys González (2005) señalan que es importante destacar que las políticas de conciliación impulsadas en los países desarrollados pueden ser observadas como buenas prácticas; en cambio, las necesidades de conciliación en países de América Latina son distintas a las de los países desarrollados, ya que las condiciones de pobreza, políticas públicas, desigualdad de género, mercados laborales y dinámicas familiares también difieren.

María de los Ángeles Durán (2004) señala que para América Latina es posible clasificar las políticas conciliatorias de los países desarrollados desde la perspectiva de género. Las categorías que de ahí se proponen son tres:

¹² Ello implica que el hombre era el encargado de conseguir los recursos económicos en el ámbito público y las mujeres, como amas de casa, estaban a cargo de las tareas domésticas y de cuidado en el ámbito privado. Este modelo de división se convirtió en un mecanismo de identidad de hombre y mujeres que ha contribuido a darle una gran estabilidad y a dificultar los cambios, aunque las mujeres accedieran al ámbito público o tuvieran mayores niveles de educación.

Capítulo 1.3 Clasificación de las Políticas de Conciliación entre Trabajo y Familia para América Latina		
Políticas de conciliación secuenciales	Políticas de conciliación derivativas	Políticas de conciliación para reorganizar las tareas en el ámbito doméstico
Incluye licencias laborales de distintos tipos, promoción de la jornada parcial, y flexibilización temporal y espacial del trabajo.	Comprende subsidios para compra de servicios privados de cuidado, prestación subsidiada de servicios estatales de cuidado, prolongación del horario escolar, y servicios subsidiados de transporte escolar, entre otras medidas.	Implica promover cambios culturales durante la educación básica o en el ámbito familiar, así como transformaciones del mercado laboral para que, por ejemplo, admita alternativas al modelo de "trabajador ideal" (p. ej., las licencia de paternidad)

Fuente: Elaboración propia con base en María de los Angeles Durán, 2004.

La autora señala que la medidas propiamente conciliatorias brindan la posibilidad de comenzar a articular esfuerzos de carácter universal, que no reduzcan las políticas conciliatorias a las mujeres trabajadoras ni a las mujeres pobres; que no partan sólo del mercado laboral o sólo de la insatisfactoria inserción laboral; que no se reduzcan a políticas conciliatorias derivativas o secuenciales (sino también de reorganización de roles, tanto familiares como laborales). Sin embargo, las medidas de conciliación deben de comenzar por redistribuir la carga de responsabilidades domésticas entre hombres y mujeres, ya que los instrumentos disponibles para conciliar provistos por el Estado y las empresas no tendrán un efecto significativo si no se produce una reasignación de roles dentro de los hogares (Colinas, 2008).

Martínez y Monge (2007) a partir del análisis de Duran proponen una ampliación de las políticas de conciliación para Latinoamérica así como una ampliación del conjunto de políticas derivativas y secuenciales que han sido definidas para los países desarrollados. Agregando tres categorías a las de Durán (2004):

- i. Políticas para elevar el control de las mujeres sobre su salud sexual y reproductiva. Implican al menos dos líneas de acción. Primero, eliminación de la violencia intrafamiliar que reduce las opciones que las mujeres tienen para lograr autonomía en los roles familiares y laborales tradicionales. Segundo, reducción de la alta natalidad no deseada, incluyendo los embarazos tempranos.
- ii. Políticas para reducir el trabajo reproductivo excesivo o precario asociado a las insuficiencias de servicios en el hogar o su entorno. Incluye acciones dirigidas a reducir la sobrecarga de trabajo reproductivo en las mujeres y a mejorar las condiciones de trabajo productivo. No necesariamente generan cambios inmediatos en las mezclas de trabajo productivo y reproductivo de las mujeres, pero son vitales dentro de una estrategia conciliatoria más amplia. Incluyen las acciones para desmercantilizar el acceso a servicios básicos (como agua potable, electricidad, salud, y educación básica), las políticas de vivienda de interés social, y las de promoción del consumo de ciertos bienes electrodomésticos.

- iii. Políticas para ampliar el acceso de las mujeres a puestos de trabajo no precario. Se incluyen las de creación de empleo digno y accesible para las mujeres, con particular énfasis en zonas de alta concentración de pobreza, y las de ampliación de la cobertura, la calidad y la relevancia de los servicios de educación básica y formación profesional, para aumentar la probabilidad de inserción laboral y de obtención de salarios mayores al de las ocupaciones de baja productividad.

5.4 Desafíos que enfrentan las Políticas de Conciliación

Cualquier visión sobre políticas de conciliación entre trabajo y familia que se tenga, se unifica en que el hecho de que para lograrlas el camino es complicado, existen problemas que dificultan la formación de las políticas de conciliación. Por un lado, se tiene que estas políticas se ubican en un status bajo de la agenda pública y del orden del día. Otro es que la mayoría de la literatura feminista en política social ignora la formación o estudio en este tipo de políticas, no hay un estudio sistemático ni un análisis detallado en cómo las políticas individuales de conciliación puedan ser desarrolladas e implementadas (Mazur, 2002).

Para Marta Lamas (Cordera, et al., 2005), lo mas difícil respecto al tema de conciliación entre trabajo y familia es la invisibilidad, es decir, que realmente hay muy pocas demandas de los grupos de trabajadoras y muy pocas propuestas de las instancias gubernamentales. No hay una propuesta sólida desde el punto de vista de las políticas públicas.

Rosario Ortiz (ibid) agrega que parte de la invisibilidad no solo tiene que ver con el trabajo asalariado sino con el trabajo doméstico de las mujeres. La invisibilidad se traduce en un problema de discriminación, de violencia, de ausencia de acceso al derecho y a la justicia por parte de las trabajadoras. La invisibilidad del trabajo femenino está muy vinculada a la política económica, que ha flexibilizado el marco jurídico de tal manera que las mujeres tenemos acceso al trabajo, pero no estamos en condiciones para que este trabajo nos permita tener un mejor nivel de vida.

Por su parte Rolando Cordera señaló que demás de invisible es un fenómeno complejo y en el caso de México hay un déficit institucional en la materia. "México no está ni institucional ni infraestructuralmente preparado para la entrada masiva de la mujer al trabajo que se ha venido dando en los últimos 20 años" (ibid).

Por lo que se refiere al cuidado, el tema se encuentra ya presente en los consensos supranacionales en las agendas de Naciones Unidas¹³, pero el cuidado parece estar ausente en la agenda pública de los países de América Latina. La “agenda de cuidado” es por ahora, una agenda construida de “arriba hacia abajo” e incluso “de afuera hacia dentro”, importada de países en donde la “crisis de cuidado” asociada al envejecimiento de la población resuena claramente entre las mujeres de las clases medias, permitiéndoles articular sus demandas a través de la provisión pública.

En los países latinoamericanos la agenda de cuidados no es ni tan clara (qué se demanda) ni tan uniforme (quiénes lo demandan), y permea de maneras diferentes de acuerdo al concepto que se tenga en los diferentes contextos locales, estratos sociales, espacio rural o urbano (ONU-Mujeres 2012). Por lo tanto, es urgente, que tanto la sociedad, los empresarios, el gobierno en todos sus niveles, los sindicatos empiecen a propiciar el debate sobre el tema y evitar inconmensurables costes sociales para el futuro.

6. Clasificación de las políticas de cuidado infantil

Según Waldfogel (2001), los gobiernos típicamente utilizan tres formas de arreglar el cuidado infantil. Estos tres tipos son:

- i. Políticas de permisos parentales,
- ii. Políticas de cuidado infantil, y
- iii. Prestaciones para la primera infancia

La política de permiso o licencias para los padres – sean licencias de maternidad (para las madres), licencia de paternidad (para los padres), o licencias parentales (para madres y padres) ayudan a los padres que están trabajando antes del nacimiento de su hijos, puedan permanecer en casa por un periodo de tiempo para que ellos mismos proporcionen cuidados a sus hijos. Usualmente estos permisos no solamente protegen los derechos de los trabajadores en el empleo sino que, además, otorgan una sustitución de ingresos mientras dura el permiso.

Las políticas de cuidado infantil, por el contrario, ayudan a que los padres adquieran un servicio de cuidado infantil que no proporcionan ellos directamente, esta ayuda puede tener dos vías: subsidiando el tipo de cuidado que los padres elijan, o proporcionando cuidado directamente a través de programas públicos. Los programas de cuidado infantil son prestados tanto a los padres que trabajan como a los que no (Ibid).

¹³ Como ejemplo se puede remitir al conceso de Brasilia (2007) apunta de manera muy clara hacia la necesaria redistribución del cuidado señalando que el derecho al cuidado es universal y se requieren medidas sólidas para lograr su efectiva materialización y corresponsabilidad por parte de toda la sociedad, el Estado y el sector privado (Consenso de Brasilia, 2007)

La tercera política es la más reciente, son los beneficios o apoyos a la niñez temprana (Early Childhood Benefits). Estos beneficios son básicamente subsidios en dinero que pueden ser usados para cubrir el costo del cuidado de los niños, es decir, estas transferencias cubren los ingresos no percibidos (porque un padre permanece en casa) o los pagos de servicios de cuidado infantil privado (porque los padres adquieren un servicio que no proporcionan ellos), o alguna combinación de ambos (Ibid).

Dependiendo del tipo de política que cada país desarrolle promueve o dificulta la participación de los trabajadores con responsabilidades familiares en el mercado laboral. Además, de los servicios existentes dependerá el grado de autonomía y bienestar de las familias y de los individuos.

Por ejemplo, en cuanto a las licencias, si bien no hay un consenso internacional sobre cuanto deben durar, la OCDE argumenta que 10 meses son ideales y sugiere que sea un beneficio universal y pagado.

Las licencias maternas de larga duración —más allá de un año o dos— pueden traer efectos contradictorios para las madres. Por ejemplo, un largo periodo puede implicar que para una mujer sea más difícil mantenerse cerca del empleo o avanzar en su carrera profesional, ello debido a que los empleadores verían a las mujeres como empleadas temporales y se abstendrían de contratarlas, capacitarlas o promoverlas.

Otra implicación de ofrecer extensas licencias es que refuerzan la división sexual del trabajo en el hogar. Y con respecto a los niños, puede traer consecuencias en el desarrollo social del menor.

Además, como señalan Martínez y Camacho (2005), estas políticas serán poco exitosas, si no se transforma la jerarquía existente entre mercado laboral y cuidados por medio de cambios profundos en ambas esferas.

Aunado a la conciliación es importante destacar la necesidad de desarrollar el concepto de corresponsabilidad entre hombres y mujeres de las tareas domésticas y de cuidado, lo cual implica una distribución más equitativa del tiempo dedicado a éstas. También, las políticas de conciliación necesariamente han de abordar el problema de la informalidad y precariedad del trabajo, todo ello con el fin de mejorar el desarrollo humano y avanzar en la igualdad de género.

CAPÍTULO II. REGÍMENES DE BIENESTAR Y PARTICIPACIÓN ECONÓMICA DE LA MUJER EN MÉXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ

El capítulo anterior mostró el marco conceptual bajo el cual se desarrollará el presente trabajo, lo cual se complementará con un análisis comparativo de los regímenes de bienestar y de la política social, así como de la política familiar y de género de Canadá, Estados Unidos y México con el fin de conocer en qué condiciones se insertan las mujeres en un mercado laboral que tiende a la regionalización auspiciada, principalmente, por el TLCAN.

Para el presente análisis será importante retomar los criterios de clasificación de los regímenes de bienestar propuesta por Esping-Andersen para los casos de Canadá y Estados Unidos y para México la hecha por Martínez Franzoni. Ambas clasificaciones coinciden en mostrar el grado en que las políticas públicas ayudan a desmercantilizar y desfamiliarizar el bienestar para que los individuos puedan ser autónomos. Además para saber si los regímenes de bienestar y las políticas sociales y familiares en general, facilitan —o por el contrario perjudican— las opciones laborales de las mujeres de cada país, lo cual se complementará con el estudio y análisis de las medidas para el cuidado infantil que se realizará en los capítulos posteriores.

1. México

1.1 Régimen de bienestar y política social

Martínez Franzoni (2007), ubica al país dentro del régimen estatal-proteccionista (o mercado céntrico, Franzoni 2005b). Al igual que en el resto de los países de América Latina, México no puede lidiar razonablemente con los riesgos sociales a través de su participación en los mercados laborales o en los servicios públicos¹⁴. También, se le considera como un régimen informal: en el marco de las familias, las personas despliegan múltiples estrategias para llenar los vacíos que dejan tanto su capacidad de satisfacer privadamente el acceso a bienes y servicios, como la propia participación estatal.

Según Carlos Barba, el régimen mexicano se concibe como dual¹⁵ (Barba, 2004), la estratificación se acentúa y la heterogeneidad territorial es más acusada que en

¹⁴ Los riesgos como la vejez y la incapacidad están fuertemente vinculados a la inserción laboral de las personas, sin embargo, en México existen amplios contingentes de población desprotegida, tanto del mercado laboral como de la política pública.

¹⁵ Los tres tipos de regímenes de bienestar que se formaron bajo el paraguas del paradigma latinoamericano, siguiendo de cerca la tipología de modelos de bienestar regionales propuesta de Fernando Filgueira (1997 y 1998), les ha denominado “universalistas”, “duales” y “excluyentes”. Los dos últimos se distinguen por: a) Un descenso gradual de todos los indicadores (las tasas de mortalidad infantil, la esperanza de vida y la cobertura de los sistemas de educación y salud, etc.) así como de los niveles de gasto social, de la cobertura de seguridad social, de los servicios educativos y de

otros países de la región, además existe una baja intensidad democrática que favorece este dualismo. Dicho dualismo ha provocado una segmentación de los sistemas de seguridad social, que también ha ido apareciendo en los servicios educativos y los de salud, lo cual se fue agudizando ante la falta de crecimiento económico en el país. No se logró impulsar un crecimiento económico con suficiente generación de empleo formal y desarrollo de las protecciones sociales de carácter universal, lo que ha provocado condiciones de empleo cada vez más precarias.

Bizberg señala que el estado bienestar mexicano no es sólo dual, sino que es sobre todo un régimen en el cual la balanza de los beneficios se ha inclinado hacia un sector, el corporativo. "El término dual tampoco logra capturar la característica clave de este régimen que ha sido utilizado como un mecanismo de legitimación del régimen político, en el cual el Estado fue el principal agente de desarrollo y de cohesión social" (Bizberg y Martín, 2012). El autor comenta que México no pasó del *welfare* al *workfare*¹⁶, que la política social tiende al asistencialismo (*welfare*). "La reorientación que se está dando alas políticas sociales aplicadas por el Estado mexicano no están enraizadas en una idea de ciudadanía, al contrario, impiden el empoderamiento de la sociedad civil. Se está generando una ciudadanía dual, o mas bien una ciudadanía y otra no ciudadanía" (ídem).

Por lo que se refiere a la política social mexicana, debido a su legado histórico, existen numerosas controversias sobre el momento de emergencia y sobre su carácter¹⁷. Un punto de partida es el plasmado en la Constitución de 1917; posteriormente, hay otro momento determinante cuando sucede la crisis económica de 1982.

En un primer momento, las políticas sociales en México fueron desarrolladas ideológicamente justo después de la Revolución Mexicana con la Constitución de 1917. La mayor expansión en la cobertura social sucedió durante las administraciones de los presidentes Lázaro Cárdenas (1934-1940) y Manuel Ávila

salud preventiva, del grado de desmercantilización del bienestar social; b) Un aumento de la heterogeneidad étnico-cultural, del carácter regresivo de los sistemas de protección social y del grado de informalidad de los mercados laborales. Estas características, en estricta consonancia con el paradigma regional, tendían a manifestarse de manera dual en los regímenes intermedios, privilegiando a la población urbana, organizada y relevante para el modelo de sustitución de importaciones y excluyendo al resto de la población; mientras se agudizaban en el caso de los regímenes excluyentes, dejando por fuera de su cobertura a la mayoría de la población. (Barba 2003: 444-464).

¹⁶ El término *workfare* se refiere a incentivos al trabajo.

¹⁷ Algunos autores sostienen que el "modelo" de política social puede caracterizarse como una suerte de universalismo "fragmentado" o "estratificado" (Duhau 1997; Gordon 1999 citado en Barba, 2004). Otros destacan que el carácter dual de la política social, proviene del propio texto constitucional que distingue entre los derechos ciudadanos y los de los trabajadores (Laurell 1996, citado en Barba 2004). Algunos más, señalan el carácter excluyente de la política social mexicana (Farfán 1997, citado en Barba 2004). Mientras otros destacan la función integradora y legitimadora de la política social fundamental, en una primera etapa, para la consolidación del Estado nacional y posteriormente para la reproducción del mismo (Trejo y Jones 1993 citado en Barba 2004). Finalmente, otros enfatizan la subordinación de la política social al proyecto de industrialización vía sustitución de importaciones impulsado por el Estado. Proyecto respaldado en una coalición política que incluía sobre todo a grupos urbanos organizados como las confederaciones empresariales, los sindicatos obreros y de burócratas y las organizaciones de los sectores medios (Farfán 1997, citado en Barba 2004).

Camacho (1940-1946). Este último promulgó la Ley del Seguro Social (1943) la cual formalizó el sistema de seguridad social que incluía la jubilación y las pensiones de invalidez y seguro de salud. Dos grandes instituciones fueron creadas en ese momento: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), para trabajadores del sector privado y sus familias, y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), destinado a los empleados públicos (Brenes-Camacho, 2008).

En ese momento, estas instituciones lograron cubrir solamente al 55 por ciento de la población mexicana e incluía el sistema de pensión y atención de salud para los afiliados y sus familias.

Hasta antes de 1946 los gobiernos de la revolución enfrentaban la disyuntiva entre lograr un crecimiento económico significativo o redistribuir la riqueza y el ingreso, pero a partir del mandato de Miguel Alemán (1946-1952) el dilema se resolvió a favor del crecimiento, basándose en la tesis de que el desarrollo industrial crearía suficientes empleos, ampliaría el mercado interno, mejoraría la distribución del ingreso e integraría a la población marginada; objetivos que distaron mucho de la realidad.

Así, aparece un segundo momento. Tras la crisis económica de 1982 que puso punto final a las tentativas de transformación del modelo de industrialización orientada al mercado interno (modelo de sustitución de importaciones, ISI) éste se reorientó hacia las exportaciones y las políticas de estabilización y ajuste, recomendadas respectivamente por el FMI, por el Banco Mundial y el BID¹⁸ (Barba, 2004).

Como resultado de estos cambios, el régimen de bienestar mexicano sufrió transformaciones de fondo que fueron más acentuadas durante la década de 1990 que a lo largo de los años ochenta.

Es así que, durante la década de 1990, se puede hablar de un acceso desigual a las oportunidades de empleo, del auge de empleos con bajos salarios y baja productividad, del predominio de condiciones de trabajo que no favorecieron el desarrollo de capital humano y que no contaron con protección social (cabe recordar que fue también la época en que se acordaron los tratados comerciales internacionales).

Tras la crisis de 1994-95 se acentuó nuevamente el proceso de residualización y deslocalización del régimen de bienestar mexicano. La crisis jugó un papel crucial para la redefinición de la política social.

¹⁸ La búsqueda de estabilidad macroeconómica y el inicio de los procesos de privatización de los activos estatales y de apertura comercial fueron los objetivos centrales de esos años. Las prioridades fueron renegociar la deuda externa, lograr la estabilización monetaria y reducir el déficit público. Las estrategias consistieron en reducir el gasto público y acordar con el FMI paquetes de medidas para estabilizar la economía, (Barba 2003).

Se optó por el remplazo del papel central de los Fondos de Inversión Social en la estrategia de reducción de la pobreza. El nuevo lugar de privilegio le correspondió a los programas de dotación de capital humano y de activación laboral (*workfare*)¹⁹. La otra figura central de la nueva estrategia fue la privatización de los sistemas pensionarios, pensada como un mecanismo no sólo para resolver la crisis financiera del viejo sistema de reparto, sino para incrementar la capacidad de ahorro interno de la economía mexicana y como un mecanismo útil para reducir los riesgos y los costos de la volatilidad financiera, (Barba 2003).

“Este panorama indica que al cerrar el siglo XX y abrir el XXI la política social mexicana debe considerarse como altamente fragmentada y en transición entre el viejo paradigma latinoamericano de bienestar y el paradigma residual, tecnocrático y deslocalizado, en consecuencia se puede afirmar que la reforma del régimen de bienestar mexicano ha profundizado su carácter irregular” (Barba, 2004), es decir, no universal, fragmentado y segmentado.

1.2 Política de género y familiar

Respecto de las políticas de género, con la IV Conferencia Mundial de la Mujer (1995) adquirieron un nuevo énfasis. Se implementaron mecanismos orientados a garantizar la igualdad en la legislación e incorporar las cuestiones de género en todas las políticas y programas gubernamentales. Sin embargo, sólo se han ceñido al cumplimiento formal de los compromisos adquiridos por los instrumentos internacionales que México ha ratificado, sin tener un mayor impacto en la práctica^{20, 21}.

En el sexto informe de la CEDAW a México se afirmó que: “Todo indica que el compromiso con la atención de las necesidades de las mujeres y la promoción de la equidad es sólo un discurso demagógico, que carece de un sustento de

¹⁹ Particularmente el Programa de Educación Salud y Alimentación (Progesa), el Programa de Empleo Temporal (PET) y el Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (Probecat) fueron concebidos como los medios ideales para interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza y para reducir la vulnerabilidad de los más pobres, así como para incrementar la gobernabilidad de los procesos de ajuste estructural (Barba, 2004).

²⁰ Con excepción de los programas en materia de género diseñados para cumplir con las directrices mínimas establecidas por los organismos internacionales (Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres, PROEQUIDAD, Programa Nacional por una Vida sin Violencia, PRONAVI; Modelo de Equidad de Género MEG, Programa de Institucionalización de la Perspectiva de Género), ha habido poca implementación en las políticas género del gobierno mexicano. Los programas de igualdad carecen de fases de monitoreo y evaluación, mientras que los programas sociales en muchos casos no consideran la perspectiva de género en su contenido, ya que no realizan diagnósticos previos bajo este enfoque (Hernández, 2008), o peor aún, algunos programas sociales promueven acciones que reafirman los roles asignados genéricamente.

²¹ También, esta situación se pone en evidencia al analizar el presupuesto asignado a los programas sociales y a los presupuesto de género. El *gasto etiquetado para mujeres y promover la igualdad de género (GEMIG) fue de 1 231 millones de pesos en 2004 y de 2 418 millones de pesos en 2006*. Si bien este gasto casi se duplicó, en proporción al gasto programable sigue siendo muy poco importante, ya que pasó del 0.10 al 0.17 por ciento (Barajas, González y Cabrera, 2006: 10-13). Estos recursos representaron en 2010 sólo el 0.32 por ciento y el 0.47 por ciento del gasto programable del presupuesto para 2012 lo que representa menos del 1 por ciento del PIB. El mayor porcentaje de este gasto ha sido ejercido por las Secretarías de Salud y la de Desarrollo Social en erogaciones de gasto corriente que atienden problemáticas de género vinculadas a la salud reproductiva y la situación de pobreza (Guzmán 2012).

acciones verdaderas y de recursos. El gobierno mexicano muestra una actitud despectiva hacia estos compromisos" (CEDAW, 2006).

Asimismo, en su reciente informe a México (CEDAW, 2012) el Comité externó su preocupación por las diferencias salariales importantes entre hombres y mujeres y que el 56.6 por ciento de la población activa femenina se dedica al sector laboral informal y por lo tanto no tienen acceso a prestaciones de seguridad social. Se preocupa además por las condiciones desiguales de trabajo de los trabajadores domésticos, el 99 por ciento de los cuales son mujeres que sufren discriminación con respecto a los salarios, las horas de trabajo y beneficios.

Por ello el Comité recomendó, entre otras acciones: adoptar medidas para asegurar la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en el mercado laboral, en particular mediante el uso de medidas especiales temporales con objetivos sujetos a plazos; adoptar medidas que mejoren la situación de las mujeres en la economía informal; revisar el marco legal de protección social para formular una política integral que garantice a los trabajadores domésticos la igualdad de acceso al trabajo e igualdad de remuneración y de trato, así como la igualdad de acceso a la seguridad social; por último, recomendó ratificar los Convenios de la OIT N ° 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares y el Convenio N ° 189 sobre el trabajo decente para los trabajadores domésticos.

Por lo que se refiere a las políticas hacia las familias, a pesar de la existencia de instituciones gubernamentales encargadas del bienestar de las mismas, como es el caso del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), la política social mexicana no siempre ha privilegiado las acciones hacia las familias.

El DIF creado en 1977 como un organismo público con la misión de promover la asistencia social y conducir las políticas públicas con *perspectiva familiar y comunitaria*, opera en la práctica un conjunto de proyectos dirigidos a la provisión de asistencia social a grupos distintos y separados de individuos con características diferentes²² (Székely, 2003).

De esta forma, en lugar de abordar problemáticas familiares y de actuar para reducir las desigualdades de género y de generación que los especialistas en familia y pobreza han apuntado como prioridades de las políticas sociales hacia

²² Según el capítulo VI de la Ley de Asistencia Social, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia será el coordinador del Sistema Nacional de Asistencia social y tiene, entre otras, las siguientes funciones: coadyuvar con los objetivos de la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, y atendiendo al interés superior de la infancia. Asimismo, prestar servicios de representación y asistencia jurídica y de orientación social a niñas y niños, jóvenes, adultos mayores, personas con alguna discapacidad, madres adolescentes y solteras, indigentes, indígenas migrantes o desplazados y todas aquellas personas que por distintas circunstancias no puedan ejercer plenamente sus derechos.

las familias (entre otras, las políticas conciliatorias entre la vida laboral y familiar para equilibrar el trabajo doméstico y el trabajo remunerado realizado tanto por hombres como por mujeres, ver Arriagada 2004, Ariza y de Oliveira 2004), el DIF lleva cabo acciones asistencialistas con individuos vulnerables y desposeídos y no con y hacia las familias.

Partiendo de la panorámica anterior, y tomando en cuenta el alto grado de fragmentación de la política social mexicana, así como de la falta de consolidación de su régimen de bienestar y de una ausente institucionalización de una verdadera política familiar y hacia la infancia, es oportuno conocer cómo ha sido la participación de la mujer en el mercado laboral.

13. Participación económica de la mujer

Uno de los rasgos principales de la restructuración económica de los años ochenta fue la búsqueda de mano de obra barata y flexible, como la femenina, para lograr de manera rápida la competitividad internacional. La anterior, es sólo una de las maneras en que las transformaciones económicas recientes han propiciado el aumento de la participación femenina en los mercados de trabajo. Por ello, es interesante observar bajo qué condiciones se ha dado dicha inserción.

Entre otros motivos, debido a que las mujeres son las principales responsables del cuidado infantil, para poder hacer compatibles dichas actividades con el trabajo extradoméstico, se han visto orilladas a colocarse en empleos inestables, en los sectores informales, no asalariados o de más bajas remuneraciones, sin seguridad social ni protección por parte de las leyes laborales, ensanchándose la brecha que las separa de los hombres dentro del mercado laboral²³.

El sector terciario (comercio y servicios) ha sido el más propicio para la expansión del autoempleo femenino, el cual está estrechamente conectado con estrategias familiares de vida, incluida la proliferación de pequeñas unidades económicas familiares que requieren poco capital y escasa tecnología. En 2010, el 79.42 por ciento de las mujeres trabajadoras participaba en este sector de la economía (frente al 50.94 por ciento de los hombres), sector caracterizado por horarios flexibles, que pueden ser compatibles con las tareas materno-domésticas, (INEGI 2010).

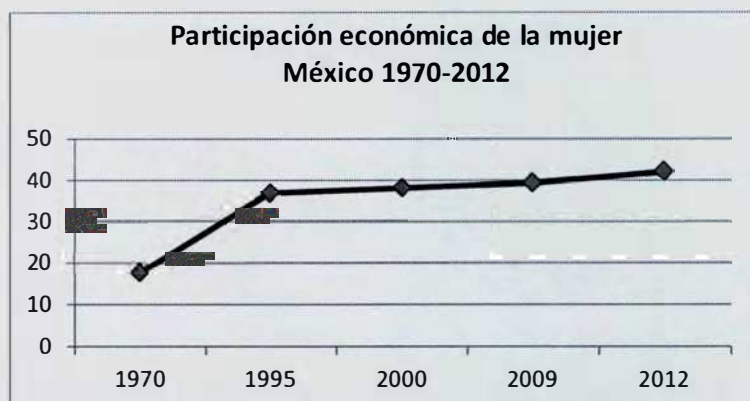
Tasas de participación

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE 2012), en el último trimestre de 2012 las mujeres representaron el 41.1 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA). Asimismo, del total de las mujeres

²³ A pesar de que la incorporación femenina ha estado en aumento constante, los empleos son de mala calidad, el 38 por ciento de las asalariadas no cotizan en la seguridad social, casi 18 por ciento de las mujeres ocupadas ganan menos de un salario mínimo, difiriendo en 8 por ciento con los hombres (CEAMEG, 2010b).

pertenecientes a la PEA, 95.1 por ciento era parte de la población ocupada. Del total de las mujeres ocupadas el 75.7 por ciento percibió cinco o menos salarios mínimos.

Gráfica 1



Fuente: STyPS- INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2012.

La proporción de mujeres que participan en el mercado laboral aumentó de manera significativa en 1970, 17.6 por ciento de la población de mujeres mayores de 14 años eran económicamente activas. En 1995 esta proporción superó por el doble a la observada 25 años antes, 36.8 por ciento de las mujeres de 14 años y más participaban en las actividades económicas del país. En el año 2000 esta cifra fue de 38 por ciento y en 2009 se tiene que la participación de las mujeres en la economía fue de 39.2 por ciento y 41.1 por ciento a principios del 2012 (STyPS- INEGI, 2012).

De acuerdo con las proyecciones de CONAPO, se prevé que la participación económica femenina seguirá incrementándose de manera significativa en los próximos años, a cerca de 21 millones en 2020, lo cual implica que, al menos 39 por ciento de los más de 900 mil empleos que deberán crearse anualmente en los próximos diez años para absorber a los nuevos integrantes al mercado de trabajo, tendrían que ser ocupados por mujeres (CONAPO, 2009).

Duración de las jornadas laborales

Con respecto a las jornadas laborales, las mujeres en su mayoría, trabajan a tiempo completo, tal como lo demuestra la siguiente gráfica.

Gráfica 2



Fuente: CONAPO, 2009.

El 40 por ciento de las mujeres ocupadas tiene una jornada de trabajo completa, 25 por ciento parcial y 18.4 por ciento trabaja más de 48 horas a la semana. En contraste los hombres para esas jornadas tienen las siguientes proporciones 42.4, 16.7 y 32.1 por ciento respectivamente, (ENOE, 2009).

A pesar de lo anterior, la suma de la desigualdad de oportunidades educativas y sociales se traduce en inequidades que tienden a golpear de manera más fuerte a las mujeres, dando por resultado que los índices de pobreza se agudicen en este grupo poblacional (CONAPO, 2009).

Nivel de ingresos

Lo anterior se refleja en la brecha en los salarios percibidos entre hombres y mujeres, donde se observa un diferencial de que va desde los 12 a los 38 puntos porcentuales según la encuesta que se mire (UNAM-PVE, Encuesta 009-2010 muestra un 22 por ciento; INEGI-ENOE 2009, señala el 38 por ciento)²⁴. En una investigación realizada para el año 2006 por Mendoza Cota y García Bermúdez (2009) los resultados arrojaron una diferencia del 12 por ciento, analizando datos de las tres regiones del país (norte, centro y sur), donde se consideran los salarios

1) ²⁴ En otro estudio realizado por la UNAM se hizo una encuesta donde la muestra eran egresados de dicha institución y se encontró que la media de los ingresos de los trabajadores a tiempo completo es de \$11,600. En promedio los hombres tienen ingresos superiores (\$13,668) a los de las mujeres (10,131). Lo que arroja un diferencial del 25.6 por ciento (UNAM-PVE. Encuesta 2009-2010. <http://www.pve.unam.mx/encuesta/01/seguimiento98.php>)

2) El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en 2009 publicó que los salarios percibidos por mujeres y hombres en México varían sustantivamente: en 2008 el porcentaje de hombres que trabajaban percibiendo menos de un salario mínimo fue de 9 por ciento; el mismo año, el porcentaje de mujeres trabajando por menos de un salario mínimo fue de 17.1 por ciento, casi el doble. De acuerdo con esta misma fuente, una mujer percibe hasta 38 por ciento menos ingreso que un hombre en un mismo puesto de trabajo y trabajando igual número de horas. En oficios como artesanas, obreras, vendedoras, dependientes, profesionales y maestras, se presenta la mayor diferencia salarial (http://www.lajornadadeoriental.com.mx/columna/puebla/economia/las-mujeres-en-el-trabajo_id_8043.html).

de hombres y mujeres con iguales características en términos de capital humano, se mostraron los siguientes resultados:

Gráfica 3



Fuente: Mendoza Cota, et al., 2009

Según esa investigación, en el año 2006 los hombres percibieron un promedio de \$18, 361 dólares y las mujeres \$13,529, lo que arroja una diferencia del 12.4 por ciento, lo anterior sin considerar las diferencias educativas ni el tipo de empleo (Mendoza Cota et al. 2009).

No obstante lo anterior, se ha observado cierta disminución relativa de la brecha salarial en ciertos sectores, la cual ha estado asociada más que a una mejor calidad y remuneración de los empleos femeninos, a una baja generalizada en la calidad y remuneración de los empleos, sobre todo en los niveles más bajos de la pirámide ocupacional (Incháustegui s/f).

Tipos de ocupaciones

Las áreas en las que se emplean las mujeres, siguen estando marcadas por cuestiones de género, la mayoría de ellas se ubica en el sector servicios, seguido de manufactura, comercio, gobierno y agricultura. Los empleos más demandados son para: secretarías, trabajadoras domésticas, cuidadoras y enfermeras.

En el siguiente cuadro se observan algunas características sobre las condiciones laborales de las mujeres.

Cuadro 2.1
Características de las ocupaciones de las mujeres

Según el informe "Mujeres y hombres en México 2011", publicado en el año 2012 por el INEGI-INMUJER, se encontraron los siguientes datos:

- Ocho de cada diez mujeres ocupadas desempeñan actividades en el sector terciario, de éstas, sobresale que tres de cada diez (31.8 por ciento) son comerciantes, 27.4 por ciento son trabajadoras en servicios personales²⁵ y 14.2 por ciento son oficinistas.
- Dos de cada tres mujeres ocupadas (65.1 por ciento) son subordinadas y remuneradas, 23.2 por ciento trabajan por cuenta propia, 2.4 por ciento son empleadoras y 9.3 por ciento no recibe remuneración por su trabajo.
- Entre las trabajadoras subordinadas y remuneradas, 44.4 por ciento no cuenta con acceso a los servicios de salud, más de la tercera parte (34.5 por ciento) no cuenta con prestaciones y 43.6 por ciento labora sin tener un contrato escrito. Cabe señalar que la proporción de empleadores en los varones es superior y que el porcentaje de ocupadas sin pago duplica al de los hombres.
- En 2010, de los 43.2 millones de mujeres de 14 y más años, 61.8 por ciento realizaron trabajo no remunerado, mientras que el 26.3 de los hombres por ciento desempeñaron dicho trabajo.
- En cuanto a las cargas de trabajo no remunerado, vistas a través del tiempo consumido en la producción de los bienes y servicios por los cuales no hay una retribución económica, en promedio las mujeres trabajan 37.5 horas a la semana y los hombres apenas 17.7 horas, una diferencia de 19.8 horas más para las mujeres, lo que hace evidente un aporte a la producción de prácticamente el doble si se compara con el que hacen los hombres.
- Conforme al tipo de unidad económica, la proporción de hombres que trabajan en empresas y negocios (55 por ciento) es superior al de las mujeres (38.2 por ciento).
- El porcentaje de mujeres que trabajan en el sector informal es de 30.4 por ciento, en instituciones públicas o privadas 18.5 por ciento o en el trabajo doméstico remunerado 11 por ciento; en los varones estas proporciones son del 27.9, 11.2 y 0.6 por ciento, respectivamente (ENOE, 2011).
- Es preciso señalar que una de cada diez mujeres ocupadas (10.6 por ciento) está en condiciones críticas de ocupación, es decir, se encuentra trabajando menos de 35 horas a la semana por razones de mercado, a éstas se incorporan las que trabajan más de 35 horas semanales con ingresos mensuales inferiores al salario mínimo y las que laboran más de 48 horas semanales ganando hasta dos salarios mínimos. En los hombres esta condición se da en 11.5 por ciento de los ocupados. (INEGI, 2011).

Fuente. Elaboración propia con base en ENOE 2011 e INEGI, 2011.

Participación por grupos de edad

Por ultimo, se encontró que el rango de edad en el que más participan las mujeres en el mercado laboral, corresponde a aquellas edades (25-40) en las cuales existe mayor demanda de cuidado infantil para aquellas mujeres con hijos.

²⁵ Los trabajadores clasificados en este grupo prestan servicios personales al público: atención de clientes en restaurantes, cafeterías, hospedaje; los que realizan la limpieza y planchado de ropa, cortinas, sábanas, etc., en tintorerías y lavanderías; los que abren y cierran puertas de acceso, los que controlan el funcionamiento de elevadores, y los que realizan los servicios de limpieza de oficinas, hospitales, escuelas y parques públicos, entre otras ocupaciones.

Gráfica 4



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL, 2009.

Según datos de la CEPAL (2009), en 2008, el más alto nivel de participación de las mujeres en el mercado laboral alcanzó el 61 por ciento en el rango de los 25 a 50 años, el segundo lugar lo ocupan las edades entre 15 a 24 años con el 38 por ciento, y por último las mujeres que trabajan después de los 50 años de edad con el 32 por ciento.

Como se desprende de los datos mostrados, en ningún supuesto las condiciones en las que las mujeres se emplean son similares a la de los hombres, existen fuertes diferencias basadas en el género en cuanto al nivel salarial y a los sectores de ocupación. Algunas brechas se han venido cerrando como es el caso del porcentaje de participación económica aunque debido a la incapacidad del mercado laboral de generar los empleos suficientes y de calidad que se demandan, todo parece indicar que serán las mujeres las que sigan encabezando la lista de los empleos informales y en condiciones precarias.

2. Estados Unidos de América

2.1 Régimen de Bienestar y Política Social

Estados Unidos y Canadá han sido agrupados como representantes de un régimen de bienestar liberal en el cual la provisión social es limitada y se ajusta, principalmente, al alcance de la iniciativa individual y la fuerza del mercado. Ambos países poseen las mismas cualidades en cuanto a la fuerza política de la teoría económica neo-liberal y los fuertes esfuerzos por reducir los gastos y los derechos sociales (O'Connor et al. 1999).

El estado bienestar en Estados Unidos, que antes era una fuerte fuente de protección para los más necesitados y un gran indemnizador o reparador ante las fallas del mercado especialmente para la gente ubicada por debajo de la línea de pobreza, actualmente se encuentra en crisis, constantemente se examinan las

normas que regulan el sistema y también los principios que han regido las políticas sociales para los sectores más vulnerables.

El sistema de bienestar en Estados Unidos se formalizó con la promulgación del Social Security Act de 1935, el cual creó programas de ayuda para menores, ancianos y discapacitados. La depresión económica de los años treinta fue la causa inmediata de la adopción de esta ley y su objetivo era reducir el riesgo de las personas de perder su estabilidad económica debido a circunstancias tales como vejez, desempleo y enfermedad²⁶.

Como lo menciona Barbara J. Nelson en su artículo llamado *The origins of the Two-Chanel Welfare State* (Gordon, 1990), en Estados Unidos el estado de bienestar tuvo como base fundamentalmente la indemnización por accidentes de trabajo (a los hombres principalmente) y la ayuda a las madres. Así, el estado de bienestar tiene dos canales, el primero, forjar un conjunto de género y raza específicamente, y una relación de clases, apoyada por una ideología y práctica de esferas separadas (público-hombre trabajador/privado, mujer-ama de casa); y la institucionalización a través de diferentes tipos de capacidades administrativas y legales. El segundo canal, basado en el trabajo productivo y doméstico de las mujeres blancas, que adquirió su forma a través de las técnicas de trabajo social de organizaciones sociales de caridad. Los programas en que estos canales se basan son anteriores a la creación centralizada de un estado de bienestar de Estados Unidos durante el New Deal.

En esta última línea, se trasladó a los estados la aplicación de programas de pensiones y subsidios para madres que se extendían con la ley federal a viudas, incapaces de sostener sus hogares, y a madres solteras o abandonadas por sus esposos en condiciones de pobreza, considerados no susceptibles de ser empleados y moralmente merecedores de asistencia. Varios estados establecieron como condición para ser beneficiario la participación en programas de reinserción laboral (Cohen, 2001).

Aquella forma de bienestar tuvo su apogeo durante las décadas de 1950 a 1970, años en los cuales los beneficios del crecimiento y conquistas sociales se habían consolidado para vencer la inseguridad social de la sociedad industrial de fines del siglo XIX. Pero el panorama de protección social frente a los riesgos de la existencia empezó a debilitarse rápidamente a inicios de la década de los ochenta cuando creció el desempleo y se requirió replantear nuevas políticas y métodos de gestión social.

²⁶ La estructura establecida con esta ley contenía tres características fundamentales: primero, ubicaba el sistema de welfare en "categorías", con programas específicos para atender diferentes necesidades, con criterios variables de elegibilidad, en lugar de una uniforme cobertura de red social. En segundo lugar, se buscaba el establecimiento de un régimen de seguro social cuyo criterio dominante era la asistencia de los trabajadores frente a los cambios en el ciclo vital (desempleo, invalidez y jubilación). Tercero, el sistema estaba construido sobre la base de que las tres categorías antes mencionadas representaban una franja angosta del estrato social.

A partir de los años 80 se empieza a cambiar la cultura de la dependencia por la de trabajo. El primer paso tuvo lugar en 1988, al crearse la Family Support Act, la cual exigía capacitación y formación al tiempo que otorgaba subsidios a los estados con el fin de organizar el cuidado de los hijos para que las madres pudieran participar en el trabajo remunerado.

A comienzos de los años noventa con el gobierno de Bill Clinton, surgió la necesidad de replantear el modelo del welfare y reconducirlo con base en la centralidad en el trabajo con la idea de hacer un nuevo modelo que en lugar de asistencia promoviera la inserción laboral, es decir, salir del welfare (Estado de bienestar) para implementar el *workfare* (bienestar con base en el trabajo).

Así en 1996 se aprobó la Ley de Responsabilidad Personal y Reconciliación y Oportunidad Laboral (PRWORA, por sus siglas en inglés), la cual contenía resumidamente lo siguiente: imponía como requisito trabajar para poder tener acceso a los programas públicos, trasladaba a los estados la aplicación de los nuevos programas, promovía hacer del welfare una red de seguridad temporal y no vitalicia, renovar el papel fundamental de las instituciones privadas para servir como redes de ayuda.

En cuanto a la política familiar, desde julio de 1997 a la fecha existe un nuevo programa de subsidios: el Temporary Assistance for Needy Families (TANF), remplazando al Aid to Families with Dependent Children (AFDC). En este nuevo sistema los beneficiarios podrán recibir los servicios por un tiempo máximo de cinco años y conseguir empleo y capacitación en un plazo máximo de dos años, así como un tope de ingresos máximo para ser beneficiario.

Este modelo de bienestar ha sido objeto de numerosas críticas, las cuales señalan que si bien es cierto que se ha reducido el número de familias que son asistidas por el TANF, este no es un indicador confiable de que el programa sea exitoso²⁷. La mayoría de los estudios han encontrado que la pobreza es muy alta entre los egresados del programa. Dependiendo de la fuente de los datos, las estimaciones de la pobreza entre los egresados varía de aproximadamente entre el 48 al 74 por ciento (Loprest, 2001), (Moffit y Roff, 2000).

²⁷ La reducción de carga de casos indica una menor dependencia de la ayuda del gobierno, pero no tiene en cuenta el bienestar de las familias y los niños pobres. Por lo tanto, es necesario considerar otros factores para la evaluación del impacto del TANF, como: el trabajo, los ingresos y la pobreza de los ex-beneficiarios del bienestar, el matrimonio y la fecundidad, el bienestar de las madres y de sus hijos.

Por mencionar algunos resultados, diversos análisis hechos al programa demuestran que si bien la participación de los beneficiarios en el mercado laboral ha aumentado, las ganancias y los salarios se mantuvieron a la baja, su empleo se concentró en ocupaciones menos remuneradas y calificadas, por ejemplo, más de tres cuartas partes (78 por ciento) de los trabajadores provenientes de familias monoparentales de bajos ingresos se concentraron en las ocupaciones de bajos salarios: de servicio, apoyo administrativo y de oficina, operadores, fabricantes, obreros, y ventas y otros puestos de trabajo similares. Los estudios que compararon los ingresos del hogar (incluyendo beneficios sociales) antes y después de dejar el programa encontraron que entre un tercio y la mitad de los egresados han disminuido sus ingresos después de salir del programa y que los que abandonaron el programa por sanciones o involuntariamente les ha ido peor (Peterson, et al 2002).

A pesar de la diversidad de criterios y resultados de las evaluaciones y análisis hechos al programa TANF, el 20 de septiembre de 2011 el Congreso nuevamente autorizó el programa para el 31 de diciembre de 2012 con un monto de estimado de \$17, 670, 625,000 dólares (Budget FY 2012).

En síntesis, se puede decir que la política social en Estados Unidos tiene una distinción particular: se concentra en la cobertura de los ancianos, mientras la mayoría de las personas en edad productiva dependen principalmente del trabajo o del matrimonio con muy escasas redes de seguridad pública como apoyo y es poco efectivo en la lucha contra la pobreza entre la gente que no está dentro de ese grupo (Myles, 1989).

2.2 Política de género y familiar

En materia de género, el régimen estadounidense es básicamente neutro, la educación es el único programa universal que promueve con mucho énfasis la igualdad de oportunidades.

El 'régimen de bienestar privado' se ocupa principalmente de la seguridad y del nivel de vida de los norteamericanos. Mientras que las provisiones públicas se basan en la protección de las personas de edad avanzada.

En el régimen actual norteamericano, no hay garantías para el empleo o capacitación para hombres y mujeres, no existen los derechos ciudadanos para cubrir la salud o la vivienda (aunque son proporcionados a los más necesitados). Actualmente, no hay derecho a la asistencia social después de la aprobación de la Ley de Responsabilidad Personal de 1996 y de la eliminación del principal programa de asistencia de Estados Unidos, Ayudas para las Familias con Hijos Dependientes (Aid to Families With Dependent Children, AFDC) que se dirigían principalmente a las mujeres jefas de familia.

En materia de cuidados infantiles, en Estados Unidos se anima a las familias a buscar soluciones de mercado en el conflicto trabajo-familia. Poco esfuerzo se hace para evitar que las mujeres abandonen la fuerza de trabajo pero, también, hay pocos intentos de subsidiar el cuidado familiar para las madres trabajadoras. Los apoyos sociales para las madres trabajadoras y sus hijos son reservados solamente para las familias más pobres.

El cuidado infantil se apoya en la idea acerca de la centralidad del cuidado de los padres. Por ejemplo, gran parte de la antipatía hacia el cuidado de niños (sector público o privado) entre los estadounidenses proviene de la creencia de que con nada se puede substituir la buena atención a un niño como la que proviene de sus padres 'de verdad' (Henneck, Rachel, 2003).

Esto explica que no haya ningún beneficio en efectivo universal para familias con niños, sólo los créditos de impuestos indirectos (las deducciones y exenciones de

aquellos que ganan lo suficiente para pagar impuestos) mientras que los beneficios *means-tested* sólo lo gozan las familias más pobres que trabajan.

En la actualidad, sin embargo, ni el gobierno ni los empleadores en el mercado tienen institucionalizadas políticas o procedimientos para hacer frente a los conflictos de los trabajadores con responsabilidades familiares.

Es así que toda ayuda pública está ligada al empleo remunerado mientras que las actividades de cuidados son consideradas como una barrera para la participación en la fuerza de trabajo, principalmente para las mujeres (O'Connor, et al 1999), por tratarse de un asunto, básicamente, de carácter familiar o de mercado.

A pesar del desamparo de políticas públicas en materia de igualdad y para las familias, la participación económica de la mujer ha aumentado de manera considerable y en empleos con mejores condiciones, tal como se observa a continuación.

2.3 Participación Económica de la mujer

Tasas de participación

En 1990, la tasa de participación de las mujeres fue del 57.5 por ciento y alcanzó su máximo en 1999 con un 60 por ciento. En 2000, la tasa se redujo ligeramente en menos de un punto porcentual, desde entonces, se ha mostrado un patrón general de disminución lenta, cayendo a un 50.6 por ciento en 2010²⁸. Según algunas proyecciones, se prevé que para 2020 habrá un aumento significativo en la participación de las mujeres hasta llegar al 57.1 por ciento (Tossi Mitra, 2012).

Gráfica 5



Fuente: United States, Labor Department.

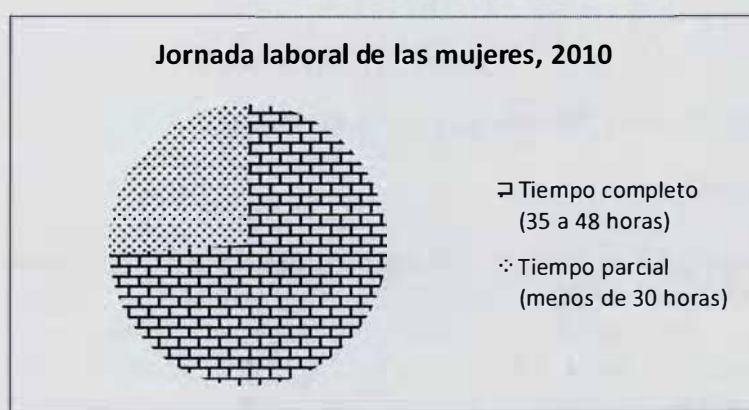
²⁸ La tasa de participación de los hombres en 1990 fue de 76.4 por ciento; cayó a 74.8 por ciento en 2000 y al 71.2 por ciento en 2010.

La depresión en la participación económica se explica debido a la crisis económica de 2007-2009, provocando una debilidad general en el mercado laboral, financiero, de crédito y vivienda, lo que provocó certidumbre en el futuro de la economía de Estados Unidos, sin embargo, como recién se mencionó, en los próximos años se prevé un ligero repunte en la participación laboral (ibid).

Duración de las jornadas laborales

Respecto a las jornadas laborales, casi tres cuartas partes de las mujeres que trabajan lo hacen de tiempo completo y solo un 26 por ciento lo hace por tiempo parcial en 2010.

Gráfica 6



Fuentes: U.S. Department of Labor, 2010, Women in the Labor Force: A data Book

Durante 2009-2010 26.5 por ciento de las mujeres trabajaron medio tiempo frente al 13.2 por ciento de los hombres. Y a tiempo completo las mujeres sumaron el 73.5 por ciento en comparación con los hombres 86.8 por ciento (U.S. Department of Labor, 2010).

Niveles de ingresos

A pesar de la gran ocupación femenina en puestos de trabajo de jornadas completas, en las percepciones económicas de las estadounidenses también se observa una importante diferencia entre hombres y mujeres. En 2009, el ingreso medio de los trabajadores de tiempo completo era de \$47,270 dólares anuales, en comparación con \$36,278 dólares para las mujeres (United Labor Department).

Gráfica 7



Fuente: United Labour Department.

Lo anterior, quiere decir que las trabajadoras ganaron un 23 por ciento menos que los trabajadores masculinos (la estadística no toma en cuenta las diferencias en la experiencia, la habilidad, la ocupación, la educación, siempre y cuando se califique como trabajo de tiempo completo). A pesar de que un poco más del 50 por ciento de las mujeres en edad de trabajar se encuentran en el mercado laboral, según las estadísticas, nunca ha habido una aproximación cercana a los niveles salariales que han alcanzado los hombres.

En 2010, un economista ante el Congreso de Estados Unidos comentó que siempre hay una parte de la brecha salarial que es “inexplicable”, incluso después de controlar los factores medibles que se supone influyen en los ingresos. La parte no explicada de la brecha salarial se atribuye a la discriminación de género (United States Congress Joint Economic Committee, 2010).

Tipos de ocupaciones

Es importante resaltar, que al igual que en México, las estadounidenses se hallan segregadas en aquellas ocupaciones consideradas más “adecuadas” por razón de género para las mujeres: en primer lugar de demanda se encuentran puestos para secretarias, seguida de enfermeras y en tercer lugar maestras o educadoras (Survey, 2010).

Entre otros datos, se encontró que:

Cuadro 2.2
Características de las ocupaciones de las mujeres, EEUU

- Las mujeres son más propensas que los hombres a trabajar en las ocupaciones profesionales peor pagadas. En 2009, sólo el siete por ciento de las mujeres profesionales se emplearon en aquellas actividades mejor pagadas en comparación con el 38 por ciento de profesionales masculinos. En ocupaciones, tales como consejeros financieros personales, vendedores al por menor, agentes de ventas de seguros, y los abogados, por ejemplo, las relaciones de ganancias son inferiores las de las mujeres que las de los hombres. En ocupaciones, tales como empleados de almacén, cobradores, y la preparación de alimentos, las mujeres ganan más que los hombres.
- Las mujeres siguen concentrándose en un pequeño número de ocupaciones tradicionalmente femeninas. En 2009, casi una quinta parte de todas las mujeres eran empleadas en tan sólo cinco ocupaciones: secretarias, enfermeras, maestras de escuela primaria, cajeras y auxiliares de enfermería.
- En 2009, las mujeres casadas empleaban 1.6 horas diarias para el cuidado de los miembros del hogar. Por el contrario, los hombres casados empleaban alrededor de 40 minutos.

Fuente. Elaboración propia con datos de U. S. Department of Commerce, Economics and Statistics Administration. Women in America, Indicators of Social and Economic Well-Being March 2011

Participación por grupos de edades

Las tasas de ocupación por edad de las mujeres en Estados Unidos en el año 2010 se estructuraron de la siguiente manera:

Gráfica 8



Fuentes: Mitra Tossi, 2012. Employment Outlook: 2010-2020. Labor force projections to 2020: a more slowly growing workforce.

El rango de edad con mayor participación femenina es de 25 a 50 años (75.2 por ciento), seguida del de 15 a 24 años (53.61 por ciento). Observándose una importante reducción casi de 20 puntos para las mujeres mayores de 50 años con un 35 por ciento de participación en actividades productivas.

Para este caso, puede concluirse, que un factor que explica la prevalencia de importantes diferencias en los tipos de ocupaciones y salarios entre hombres y mujeres puede deberse al bajo desarrollo de políticas de género y familiares en el país. También, hay que destacar, que de los datos mostrados, EEUU es el país que presenta la brecha salarial más amplia entre hombres y mujeres.

3. Canadá

3.1 Régimen de Bienestar y Política Social

Como se mencionó anteriormente, Canadá tiene un régimen de bienestar liberal, sin embargo, existen ciertos temas que lo diferencian de Estados Unidos como es el caso de los programas ciudadanos universales, subsidios familiares, pensiones para adultos mayores, seguros de salud y empleo.

Canadá, al igual que Estados Unidos, iniciaron el desarrollo del estado de bienestar bajo la tradicional "ley de pobres" ofreciendo subsidios o ayudas a las madres a través de programas sujetos a comprobación (means-tested) especialmente dirigidos a las madres indigentes con hijos.

Antes de la Depresión de 1930, el sistema de seguridad social de Canadá se basaba sobre todo en la caridad, a través del voluntariado y las organizaciones religiosas. En esa época, los gobiernos empezaron a crear beneficios limitados para los particularmente vulnerables y se acordó el primer programa federal-provincial de costos compartidos (la Ley de asistencia a la vejez de 1927). En ese período, los ciudadanos y sus familias eran primordialmente responsables de encontrar soluciones en casos de enfermedad, desempleo y discapacidad. Aunque existía cierto apoyo del Estado para los muy pobres y los enfermos (sobre todo a nivel municipal), ese apoyo se brindaba sólo cuando se habían agotado todos los recursos financieros privados.

En las tres décadas que siguieron a la Depresión, los principales avances se orientaban fundamentalmente por el principio de reunir los recursos de la sociedad y distribuir el riesgo de contingencias. Estas contingencias incluían la interrupción del trabajo por desempleo, enfermedad, discapacidad y vejez, y amenazas a la suficiencia del ingreso por eventos vitales importantes (por ejemplo: nacimientos, fallecimientos, accidentes y enfermedades graves).

Se crearon las prestaciones universales para la infancia en 1944 y los beneficios para las personas mayores en 1951. La cobertura de salud universal llegó en 1958 seguido por el seguro de salud universal en 1965, la protección por desempleo en 1941, las licencias por maternidad y enfermedad en 1971 y un suplemento para la pensión de las personas mayores de edad en 1965.

Al final de la década de los sesenta y principio de los setenta, el diseño de los programas se identificó con la cultura política de la ciudadanía social la cual refleja el núcleo básico de los derechos universales (Myles John, 1998).

Este período fue testigo de la evolución del sistema, que pasó de atender las necesidades básicas en forma algo heterogénea, a una prestación de tendencia universal con participación directa de los gobiernos, inclusive mediante iniciativas de fomento de la capacidad de los ciudadanos a lo largo del tiempo.

A mediados de la década de los setenta, una serie de factores se combinaron para reestructurar la arquitectura de la política social canadiense. Un mayor gasto social, la preocupación por la dependencia de las prestaciones sociales, crecientes déficits presupuestarios y la preocupación por la competitividad relativa del país en un contexto de globalización económica fueron todos factores que llevaron al gobierno a reorientar la focalización de la política hacia prioridades que reducían la intervención directa del gobierno: se centró en los más necesitados y se creó una cultura de mayor responsabilidad individual.

Debido a estas circunstancias, se reformaron los elementos clave del sistema: a nivel federal, el principio de la universalidad fue cediendo cada vez más a la focalización por nivel de ingreso, en especial en las áreas de las pensiones por vejez y los beneficios por hijos. Se utilizó el financiamiento focalizado para respaldar la maximización del potencial a través de nuevas prioridades como medidas para el mercado laboral activo, el apoyo al fomento de habilidades y, más tarde, el respaldo al desarrollo infantil y a los sin techo (OEA, 2008).

De esta manera, Canadá transformó sus prestaciones infantiles universales (establecidas en la década de los cuarentas) en beneficios sujetos a comprobación de ingresos. Además, intensificó una política de manutención de los hijos haciendo hincapié en una mayor privatización o "hacer pagar a los padres" con el fin reducir el gasto social (Baker, 1997).

Para los noventa, Canadá entró en la dinámica de la reducción de gastos en la política social y recortó la ayuda para los pobres que no trabajaban. Se reformaron otros programas con el objetivo de reducir la dependencia de la seguridad de ingreso y el fomento de la participación en el trabajo, sobre la hipótesis de que abordar la inseguridad social significaba ayudar a las personas a obtener y mantener un empleo.

Análogamente, los sistemas de asistencia social provinciales y territoriales hicieron más rigurosos los requisitos para los beneficiarios, redujeron los niveles de beneficios y exigieron participación en programas de empleo, capacitación y educación como condición para el acceso. Es decir, Canadá cambió a un estado de bienestar más residual concentrado en necesidades e incentivos para el trabajo, como en los casos de México y Estados Unidos, Canadá transitó del *welfare* al *workfare*.

Actualmente, se puede decir que la política social de Canadá es una responsabilidad compartida por los tres niveles de gobierno (federal, provincial/territorial y municipal), el sector del voluntariado, los empleadores y los ciudadanos, todos ellos con una función determinada.

3.2 Política de Género y Familiar

A pesar de las reducciones en la política social, sobrevivió, entre otros, una importante distinción con la que Canadá ha destacado, los beneficios familiares. A mediados de los años ochentas los beneficios para las familias de altos ingresos fueron objeto de una desregulación y las exenciones de impuestos por la crianza de los hijos eran recuperadas a través de un crédito reembolsable. En 1993, estos programas fueron substituidos por un beneficio gravado sujeto a comprobación de ingresos el Child Tax Benefit (CTB), (Myles y Pierson, 1997 citado en O. Connor, Orloff y Shaver, 1999).

En cuanto a la política de género, ésta ha venido jugando un rol importante en la política en general la cual presenta cierto dualismo. La lógica de género permea con la orientación de equidad de género la política del bienestar en Canadá, a través de la igualdad de oportunidades por un lado, y por el otro, con un compromiso de protección social, cada cual esta circunscrito en diferentes grados en el compromiso de la primacía del mercado. Sin embargo, hay una gran dependencia al Estado para subsanar las fallas de aquel, esto permite reconocer la relación existente entre la familia y el mercado laboral y sus mutuas limitaciones.

El modelo canadiense de previsión social reconoce las diferencias de género. El reconocimiento del impacto en el status familiar en la participación en el mercado laboral está expresado en las licencias por maternidad y en los permisos familiares y sus beneficios. A pesar de que los servicios de los mercados laborales para los trabajadores con responsabilidades familiares sigue siendo bajo en comparación con algunos países europeos (Dinamarca, Francia, Suecia) el rango de apoyo de los servicios prestados por el mercado laboral es consistente con la orientación de la política dirigida a la igualdad de género en el mercado laboral (O'Connor, Orloff, Shaver, 1999).

Finalmente, la OCDE señala que Canadá, parece representar un punto intermedio entre el modelo europeo y el estadounidense tanto en la provisión de subsidios al sector privado como en el alcance de la empresa pública. En Canadá, el punto central de la actividad colectiva ha sido siempre el gobierno; la organización privada no tiene el mismo valor intrínseco que se le otorga en Estados Unidos (OCDE, 2007).

El hecho de que la política social canadiense esté más fuertemente impregnada del enfoque de género y no discriminación así como en favor de las familias, puede constituir una explicación del por qué la participación laboral femenina ha tenido avances más significativos que en México y Estados Unidos logrando reducir las brechas con respecto a los hombres que en los otros dos casos analizados.

3.3 Participación económica de la mujer

Tasas de participación

Las mujeres canadienses han tenido que pasar por una larga etapa de invisibilidad en su quehacer a pesar de la decisiva importancia que siempre han tenido. Las que llegaron con los colonizadores trabajaron a la par de ellos, en condiciones muy precarias y de absoluta subordinación en los marcos de aquella rígida sociedad patriarcal. Dos siglos más tarde las mujeres hicieron su irrupción con carácter irreversible en la vida laboral canadiense tal como se muestra a continuación.

Gráfica 9



Fuente: Statistics Canada. Canada Labour Department.

En 1911, la participación femenina era de 26.6 por ciento y para 1970-80 aumentó considerablemente (47.7 por ciento), pero se estancó en la década de los noventa en 52.8 por ciento, (Mendel, 1995).

Después de la recesión de 1990, el porcentaje de mujeres empleadas aumentó de manera constante, llegando en el año 2001 a 55.6 por ciento y 59.3 por ciento en 2008. En 2009, sin embargo, con la crisis del mercado de trabajo más reciente se redujo en un punto porcentual en 2009 al 58.3 por ciento, lo que representó 8,076,000 mujeres ocupadas. Y para 2011, la participación repuntó al colocarse en un porcentaje de más de 62 puntos (Statistics Canada. Canada Labour Department).

Duración de las jornadas laborales

Por lo que respecta al tipo de jornadas en el que las canadienses se emplean, en 2009 se encontró que aproximadamente el 73 por ciento de las mujeres

empleadas trabajaron a tiempo completo en el año 2009. En 2011 el 26.9 por ciento de las mujeres trabajaba a tiempo parcial, en comparación con el 12.2 por ciento de los hombres empleados (Statistics Canada, 2012)²⁹.

Gráfica 10



Fuente: Statistics Canada, 2009.

Niveles de ingresos

En cuanto a los ingresos se refiere, si bien Canadá supera el salario promedio de Estados Unidos, también se observa una fuerte brecha salarial entre hombres y mujeres, porcentaje que en 2009 alcanzó los 20 puntos porcentuales (OCDE, 2009).

Gráfica 11



Fuente: Statistics Canada, 2009

²⁹ Según un reporte estadístico realizado en 2010, algunas mujeres, deciden trabajar a tiempo parcial debido al cuidado que prestan a sus hijos u otras responsabilidades familiares. En 2009, casi una de cada cinco mujeres, dijeron que trabajaban a tiempo parcial debido a las responsabilidades personales o familiares. Ese año, el 13.4 por ciento dijeron que no trabajan a tiempo completo porque estaban cuidando a los niños, y el 3.8 por ciento reportó otros familiares o responsabilidades personales como la razón por la que trabajó a tiempo parcial. En agudo contraste, sólo el 2.3 por ciento de los hombres trabajadores a tiempo parcial citó esto como razones por las que no trabajan a tiempo completo (Ferrao, 2010).

En el año 2009, el salario promedio para todo el año a tiempo completo femenino fue de \$50,511 dólares. Para los trabajadores masculinos el promedio fue de \$62,600 dólares, esto quiere decir que las mujeres ganaron un promedio de 80.68 por ciento de los ingresos de los hombres (Statistics Canada, 2009).

Tipos de ocupaciones

En Canadá, la mayoría de las mujeres empleadas continúan trabajando en ocupaciones típicas, tal como se muestra en el siguiente recuadro:

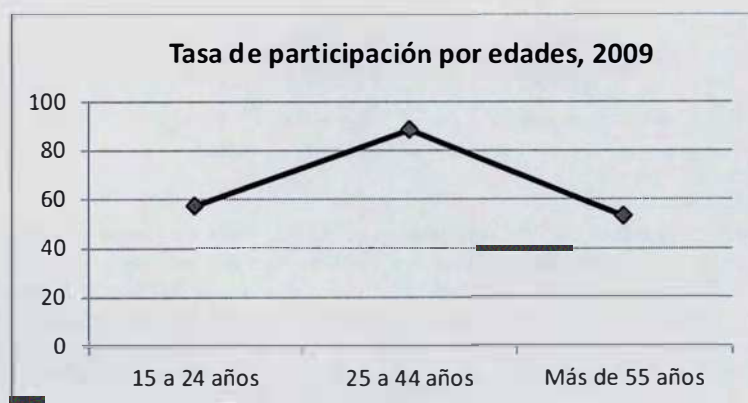
Cuadro 3 Características de las ocupaciones de las mujeres en Canadá	
- La mayoría de las mujeres empleadas continúan trabajando en ocupaciones en las que tradicionalmente se han concentrado. En 2009, el 67 por ciento de todas las mujeres empleadas trabajaban en ocupaciones de la salud la enseñanza, la enfermería y afines, las posiciones administrativas de oficina o de otro tipo, o las ventas y ocupaciones de servicios. Esto se compara con el 31 por ciento de los hombres ocupados. - Las mujeres son mucho menos propensas que los hombres a trabajar por cuenta propia: 11.9 por ciento frente a 19.9 por ciento en 2009. - En 2009, el 12.9 por ciento de las mujeres empleadas tenían un empleo temporal, frente al 12.1 por ciento de los hombres - En 2010, las mujeres dedican un promedio de 50.1 horas por semana en el cuidado de los niños, más del doble que el promedio de tiempo (24.4 horas) dedicado por los hombres. Los hombres en Canadá pasan 146 minutos por día cocinando, limpiando o cuidando (más alto que el promedio de la OCDE de 131 minutos), pero considerablemente menos que las mujeres canadienses que pasan 248 minutos por día en promedio en el trabajo doméstico.	

Fuente: Elaboración Propia con datos de Ferrao, 2010.

Participación por grupos de edad

Al igual que en Estados Unidos y México, las mayores tasas de participación económica activa de las canadienses, se concentran en aquellas edades más óptimas para la reproducción, es decir entre los 25 a 40 años, tal como se muestra a continuación.

Gráfica 12



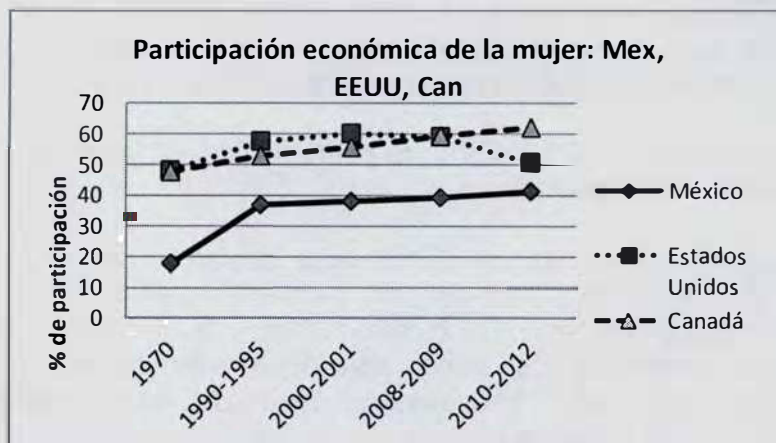
Fuente: Statistics Canada, 2009

El 88.3 por ciento de las mujeres canadienses se encuentra participando en el mercado laboral entre las edades de 25 a 44 años, edades en las que preexiste una mayor carga de responsabilidades familiares para aquellas mujeres con hijos, seguida de las edades entre 15 a 24 años (57 por ciento). Por otro lado, a diferencia de Estados Unidos, en Canadá se observa un elevado porcentaje de mujeres mayores de 55 años trabajando remuneradamente (53.1 por ciento).

Finalmente y a modo de balance general, se pueden distinguir grandes diferencias entre los tres regímenes de bienestar:

- 1) En México menos del 50 por ciento de la población cuenta con trabajo formal y está asegurada (enfermedad, pensiones para la vejez, etc.). En Canadá, a pesar de tener un régimen liberal, la población cuenta con programas universales de salud, pensiones para adultos mayores y asignaciones familiares. En contraste en Estados Unidos estos conceptos se satisfacen en el mercado.
- 2) La gran depresión de 1929, para Canadá y, más específicamente, para Estados Unidos fueron un parte aguas en su política social, ampliando la participación del estado para las madres solas, inválidos, discapacitados, ancianos, viudos, etc. Es decir, fue una época donde el Estado tuvo una amplia participación en el bienestar y pudo consolidarse con una fuente estable de protección social. Sin embargo, en Estados Unidos en los años ochenta, en Canadá a principios de los noventa y más tarde en México, el rumbo de los Estados de bienestar y de la protección social estatal viraron drásticamente hacia un estado residual con políticas sociales focalizadas sujetas a comprobación de ingresos y que solamente tenían como objetivo a aquellos sectores situados en la franja más pobre de la sociedad, basando así el bienestar en el trabajo.
De esta manera, sin que en México hubiera existido un periodo de bonanza estatal se empezó a reducir el aparato social del Estado y se adoptó la ideología de la centralidad el empleo (sin contar con un mercado laboral sólido y suficiente).
- 3) Canadá fue el único país que dejó a salvo los programas universales antes mencionados y la que sostuvo una permanente política de género y familiar. Estos factores podrían explicar, por una parte, que sea el país que cuenta con una mayor participación de las mujeres en el trabajo productivo remunerado y que tenga la menor brecha salarial entre hombres y mujeres de los países analizados. Además, es el país que más ha desarrollado políticas de conciliación entre trabajo y familia, lo cual ha contribuido para que las mujeres puedan insertarse más fácilmente en el mercado laboral. Lo anterior puede observarse en la siguiente gráfica.

Gráfica 13

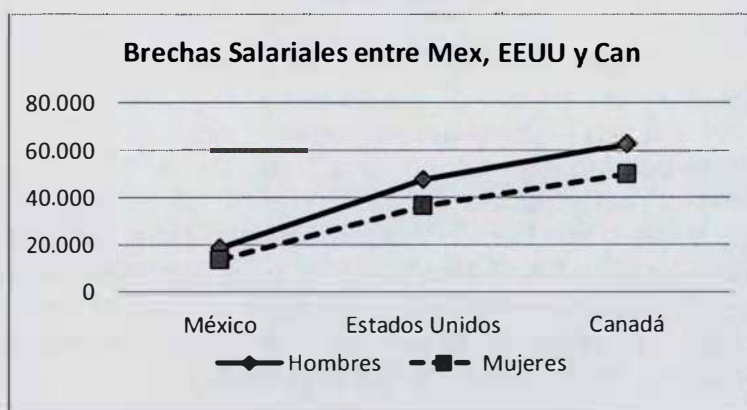


Fuente: Elaboración Propia.

Es importante reconocer que a pesar de las diferencias en los regímenes de bienestar entre, México por un lado, Estados Unidos y Canadá por el otro, el aumento de la participación femenina en el trabajo remunerado ha sido generalizado (excepto en Estados Unidos durante la última década), además de ello existen otras características que los países analizados comparten:

En primer lugar, en los tres países existen diferencias salariales entre hombres y mujeres que oscila entre los 12 y 23 puntos porcentuales siendo menor la brecha en Canadá.

Gráfica 14



Fuente: Elaboración propia con datos de Mendoza Cota, et al., 2009. United Labor Department y Statistics Canada, 2009.

Segundo, las mujeres siguen, en su mayoría, concentrándose en aquellos sectores en los que se requieren menos cualificaciones y destrezas a pesar de que, en algunos casos, las mujeres tienen mayores niveles de educación que sus contrapartes masculinas o, en aquellas actividades que por 'razones biológicas' se les considera a ellas más aptas para desempeñarlas (maestras, enfermeras, secretarías).

Por último, la mayor tasa de ocupación de las mujeres coincide con aquellas edades más apropiadas para la reproducción o para la crianza de los hijos, y es donde más necesarias se vuelven las políticas de conciliación entre trabajo y familia.

Gráfica 15



Fuente: Elaboración Propia

En este capítulo es importante subrayar las condiciones de la participación de las mujeres en el trabajo remunerado en México, ya que independientemente de la incapacidad del mercado nacional de crear más y mejores fuentes de oportunidad, éste sigue siendo segmentado y prevalece (al igual que en Canadá y Estados Unidos) una fuerte división sexual del trabajo.

Como ya se señaló, en México, el empleo para las mujeres es, en su mayoría, peor remunerado (o sin remuneración), sin garantías e informal, situación que ha sido determinante para que ellas puedan seguir combinándolo con las actividades del hogar y de cuidado de los hijos.

Y si a lo anterior se le suma la incipiente, si no es que nula, formulación de políticas que ayuden a hacer compatible la relación trabajo-familia, la situación de las mujeres se vuelve todavía más desafortunada.



CAPÍTULO III. POLÍTICAS DE CONCILIACIÓN EN MÉXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ: LICENCIAS LABORALES Y SERVICIOS DE CUIDADO INFANTIL

Como se demostró en el capítulo anterior, Canadá es el país que mejores condiciones laborales ofrece para las mujeres, gracias, entre otras cosas, a que cuenta con una política social más amplia, factor que está implícitamente relacionado con el desarrollo de sus políticas familiares y de conciliación entre trabajo y familia.

Este capítulo pretende mostrar específicamente las políticas de cuidado infantil y de licencias familiares de México, Estados Unidos y Canadá, y específicamente de una entidad/estado/provincia de cada país con el fin de presentar las características de sus políticas, su implementación y sus resultados.

De esta manera, se mostrará que si bien existen lecciones que pueden aprenderse de cómo los otros estados tratan de resolver el problema del cuidado de la familia, en realidad el único ejemplo que vale la pena considerar es el de Quebec, ya que en los otros dos casos hay un predominio de soluciones focalizadas (de mercado o familiares), mientras lo que México necesita es un arreglo más universal e institucional.

Sin embargo, aunque el análisis de la viabilidad de esta alternativa para México es un aspecto que escapa a los alcances de esta tesis, es claro que no están dadas las condiciones para avanzar en el corto plazo en esta dirección, principalmente porque no existe la suficiente presión política y social para que el tema entre en un lugar prioritario de la agenda, mientras otros concentran con mayor fuerza la atención pública. Como se sabe, la inclusión de un problema en la agenda gubernamental es una condición necesaria pero no suficiente para que el problema dé lugar a una política pública que intente solucionarlo. Un problema puede no dejar de ser más que una situación lamentable si a su definición no se aporta una solución factible de acuerdo con los recursos disponibles, los valores sociales predominantes y las posibilidades técnicas (Hogwood y Gunn, 1984, citado en Aguilar, 1993: 52).

Cobb y Elder (1986), señalan que para que un asunto tenga acceso a la agenda debe tener tres requisitos: que sea objeto de atención amplia, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y que ésta sea de competencia gubernamental. Aguilar (1993), contempla algunos otros como: que sea un asunto de preferencia conflictivo, que haya mecanismos de disparo ("iniciadores"), que se ofrezca una buena definición del problema, que se pueda exponer y difundir con un lenguaje claro, y culmina cuando la definición de una cuestión se coloca en el orden del día de la comunidad política.

Las políticas públicas dependen entonces del juego político donde instituciones y actores lleguen a acuerdos en determinados escenarios y contextos económicos, políticos y sociales. Es en este momento donde tiene su origen el proceso de formulación de políticas, de estos arreglos depende la continuidad o no, el éxito o fracaso de una determinada política³⁰.

1. México

1.1 Políticas de Conciliación entre Trabajo y Familia

El tema de la conciliación entre la vida familiar y laboral recién ha comenzado a formar parte de la agenda pública mexicana. Ya se reconoce que las actividades de cuidado, que recaen de manera casi exclusiva en las mujeres³¹, representan un gran obstáculo para alcanzar la igualdad de oportunidades y de trato en el mercado laboral y, aunque se han promovido y desarrollado acciones sensibles a la realidad familiar, éstas contienen sesgos de género, lo que dificulta la inserción económica de las mujeres en igualdad de oportunidades y de condiciones que los hombres.

Por otro lado, el cuidado y la crianza aun no se conciben como responsabilidades sociales compartidas, ya que es muy poca la porción de esta responsabilidad que asumen los hombres, las empresas y el Estado: "Los escasos avances en México están destinados a que *las mujeres* concilien su vida laboral con la familiar. Los programas y disposiciones legales para que mujeres y hombres puedan conciliar las responsabilidades familiares y el trabajo remunerado se limitan a determinada población objetivo: cuidado para las hijas e hijos de mujeres jefas de hogar o de escasos recursos o se destinan para las trabajadoras, operando el supuesto de que son *ellas* quienes deben conciliar por ser las responsables del trabajo doméstico y del cuidado infantil." (Marco, 2005).

Para subsanar lo anterior, el gobierno ha firmado convenios internacionales que protegen la función biológica de la maternidad, promueven la equidad de género, el derecho a contar con instalaciones en los lugares de trabajo para el cuidado infantil incluso, protegen el derecho de los adultos mayores a ser cuidados³².

³⁰ El proceso de formulación de políticas se desarrolla en escenarios en los que participan una variedad de actores políticos: los actores estatales y los políticos profesionales (presidentes, líderes de partido, legisladores, jueces, gobernadores, burócratas), como también los grupos empresariales, los sindicatos, los medios de comunicación y otros miembros de la sociedad civil. Dichos actores se desenvuelven en diferentes escenarios, los cuales pueden ser formales (como la legislatura o el gabinete) o informales (la calle), y pueden ser más o menos transparentes. Entonces las políticas públicas dependerán del comportamiento equilibrado de los actores políticos, dicho comportamiento se verá influenciado por el rol que desempeñan, sus incentivos y las restricciones que enfrentan, al mismo tiempo se verán determinados por las instituciones políticas y las reglas existentes en cada país, las cuales les darán la competencia necesaria para jugar (BID, 2011)

³¹ Las mujeres dedican 47.7 por ciento de su tiempo al trabajo doméstico y a las actividades de cuidado a personas del hogar, mientras que los hombres lo hacen ocupando el 17.0 por ciento de su tiempo (INMUJERES, 2010).

³² Convención Internacional de los Derechos del Niño. Convenio N° 102 sobre seguridad social (normas mínimas) de la OIT, firmado en 1961. Comité del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Consenso de Quito

Con la intención de cumplir los compromisos internacionales, el gobierno ha implementado ciertas acciones para conciliar el trabajo y la familia como son:

- Firmas de convenios con diversos sindicatos para elaborar diagnósticos de la condición de vida laboral-familiar para plantear acciones concretas en la materia³³ (INMUJERES, 2007).
- En 2004 se realizó una campaña de sensibilización en el Distrito Federal para promover buenas prácticas laborales para conciliar el trabajo y la familia.
- Se implementó el Modelo de Reconocimiento "Empresa Familiarmente Responsable" por parte de la STPS.
- Se firmaron 17 convenios de colaboración entre la STPS y los gobiernos locales y empresas para promover el establecimiento de lactarios y los permisos parentales para los trabajadores con responsabilidades familiares (CEAMEG, 2008).

Desafortunadamente no se cuentan con diagnósticos sobre el impacto de estas medidas, tampoco se vigila su cumplimiento ni monitorea su evolución.

1.2 Marco Legislativo Nacional

La normativa nacional también se ha reformado para cumplir con los compromisos acordados. Tales reformas o regulaciones se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 3.1 Regulación federal sobre políticas de cuidado infantil	
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Establece las bases para la protección a la maternidad y las licencias por maternidad (Art. 123). Para las empleadas de gobierno se otorga el derecho de disfrutar de guarderías infantiles para sus hijos (Art. 123, ap. B, fracción XI).
Leyes Federales	
Ley Federal del Trabajo	Establece la licencia de maternidad (Art. 170).
Ley del Seguro Social	Establece la licencia de maternidad para las aseguradas (Art. 101), así como de gozar de servicios de guarderías infantiles y los seguros por enfermedad y maternidad (Art. 11, 201 a 207 y 211 a 221).

(2007) el cual entre uno de los compromisos adquiridos por México y los países parte es adoptar medidas de corresponsabilidad para la vida familiar y laboral que se apliquen por igual a las mujeres y a los hombres, teniendo presente que al compartir las responsabilidades familiares de manera equitativa y superando estereotipos de género se crean condiciones propicias para la participación política de la mujer en toda su diversidad.

³³ Algunos sindicatos han incluido en sus contratos colectivos los permisos parentales, por ejemplo el sindicato del gobierno de Michoacán, Teléfonos de México y el SITUAM. El sindicato CROM se comprometió a introducir en sus contratos colectivos los temas de guarderías para las trabajadoras, se hicieron convenios con el seguro social y se comprometieron a introducir los permisos parentales. El gobierno del estado de Yucatán ya estableció en su contrato este tipo de permisos. Las maquiladoras de exportación ya tienen patrones internacionales que deben cumplir aunque en la práctica son frecuentemente violados (Reyes María en Cordero et al., 2005).

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio Del Estado	Señala los días de descanso para la madre para cuidar a su hijo recién nacido (Art. 28). Además establece como obligatorio la prestación de servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil (Art. 4, fcc. III, inciso D).
Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación	Obliga al Estado a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas. Conceptualiza como discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, entre otras características, se base en el embarazo (Arts. 2, 4 y 9).
Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	Señala que las autoridades y organismos públicos deberán desarrollar acciones para evitar la segregación de personas por razón de su sexo en el mercado de trabajo , (Arts. 12 y 34).
Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil.	Esta ley que por su propio nombre se explica, además de dictar disposiciones comunes para la prestación de estos servicios tanto a nivel público, privado y social , los clasifica por modalidades (pública, privada y mixta) y por tipos (de acuerdo al número de niños atendidos) a los centros de Atención infantil. Ordena al Ejecutivo Federal la creación de una Política Nacional del mismo nombre. Crea también un Consejo de consulta y evaluación y del Registro Nacional y Registros Estatales de los Centros de Atención. La ley también indica que en el reglamento y demás disposiciones estatales y municipales se establecerá lo correspondiente a la autorización, funcionamiento, monitoreo, supervisión, evaluación y sanciones de dichos servicios. *(Todavía no cuenta con reglamento)
Planes y Programas	
Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012	Plantea como una estrategias (16.6) facilitar la integración de la mujer al mercado laboral a través de la provisión de servicios de cuidado infantil (expansión del sistema nacional de guarderías y estancias infantiles). El PND resalta la operación del programa de Estancias infantiles y que se promoverán reformas a las leyes laborales para facilitar que el hombre pueda compartir la responsabilidad del cuidado de los hijos .
El Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD 2007-2012).	Busca impulsar la igualdad en la remuneración y en las condiciones de trabajo; reducir la brecha ocupacional y en puestos de mando por razones de sexo ; crear incentivos que incrementen la participación de las mujeres en la economía; y promover prácticas de conciliación vida - trabajo . La estrategia 6.5 consiste en desarrollar, promover y adoptar, políticas y acciones de conciliación trabajo-familia que propicien la igualdad y equidad en las responsabilidades familiares , favorezcan el trabajo de las mujeres, mejoren sus condiciones de competencia laboral y eleven su calidad de vida.
Política laboral. Programa sectorial 2007-2012	El Gobierno Mexicano, a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, promueve la <i>Política para la Igualdad Laboral</i> , con el objetivo de impulsar la igualdad de oportunidades y el respeto de los derechos laborales entre mujeres y hombres . Una de las líneas de acción a tal efecto, se refiere a "Impulsar reformas legislativas que incidan en la equidad e inclusión laboral; en la conciliación entre la vida familiar y laboral ; y en la prohibición de todo tipo de discriminación y violencia en el trabajo".
NOM-STPYPS (NMX-R-025-SCFI-2009). Que establece los requisitos para la certificación de las prácticas para la igualdad laboral entre mujeres y hombres.	Refiere a la implementación de esquemas y mecanismos que permitan a las y los trabajadores, y a las y los empleadores, negociar horarios y espacios laborales de tal forma que se incrementen las probabilidades de compatibilidad entre las exigencias laborales y las familiares .
Acciones federales	
Distintivo Empresa Familiarmente Responsable	Promueve acciones que favorecen la conciliación vida-trabajo .
Modelo de Equidad de Género	Reconoce las prácticas de corresponsabilidad familia-trabajo , equidad de género y combate a la violencia laboral y el hostigamiento sexual.

Fuente. Elaboración propia

Como se puede observar, hay un mayor avance legislativo con respecto a la equidad entre hombres y mujeres en el mercado laboral, que sobre las responsabilidades familiares. En el ámbito privado todavía son poco reguladas y sólo existen a nivel de programas. La Secretaría de Trabajo y Previsión Social es la entidad que está promoviendo más acciones en cuanto a conciliación trabajo y familia y el Ejecutivo Federal, apenas lo considera en su Plan Nacional.

El gobierno se ha mostrado obediente en cuanto a modificar su normativa interna e incluir en su legislación los postulados de los tratados firmados. Sin embargo, se cuenta con un bajo nivel de desarrollo e implementación de políticas de conciliación entre trabajo y familia.

1.3 Servicios y Programas de Cuidados Infantiles Federales

Tratándose de servicios de cuidados infantiles y licencias por maternidad el Estado mexicano ha sido más activo pues ambas políticas son de larga data y sus características se analizan a continuación.

En México, los niños a partir de los 4 años de edad tienen el derecho de asistir a la educación preescolar (reforma constitucional de 2002). Actualmente la educación preescolar se ofrece en tres modalidades: general, indígena y cursos comunitarios³⁴, la cual es proporcionada de forma gratuita por el Estado.

Sin embargo, este sistema no se adecua a las necesidades de las madres y padres trabajadores³⁵. Los horarios ofrecidos en los centros de educación preescolar no coinciden con el horario laboral de los padres, además de que no cubre a niños menores de 4 años.

Actualmente, la oferta pública de cuidado infantil está integrada por los servicios del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), estos servicios tienen su fundamento a nivel nacional, sin embargo, cada estado se encarga de operar dichos programas con sus propios recursos.

En el siguiente cuadro se describe el tipo de servicios que cada una de estas instituciones provee, así como sus características más importantes.

³⁴ De acuerdo con la SEP, en el ciclo escolar 2008-2009, el nivel preescolar contaba con más de 4.7 millones de niños y niñas entre los 3 y los 5 años 11 meses registrados (SEP, 2009).

³⁵ En una encuesta realizada por PROFECO durante 2004 a 245 guarderías en el DF, se muestra que más del 70% de las madres o padres que tienen a sus hijos en una guardería, las eligen por la compatibilidad del horario con sus actividades y por su ubicación. El sondeo muestra que 38% de las guarderías tienen un horario menor a 9 horas y trabajan de lunes a viernes por lo que no cubre las necesidades de aquellos padres que trabajan tiempo completo y 6 días a la semana (PROFECO, 2004).

Cuadro 3.2
Servicios de cuidados infantiles

Nombre del servicio		Rangos de edad de los menores	Tipo de servicio	Financiamiento
Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil del ISSSTE (EBDI)		2 meses A 6 años	Alimentación, cuidado, higiene, salud, apoyo psicológico y de trabajo social; así como servicios educativos mediante actividades sustentadas en el Programa de Educación Preescolar de la SEP.	Se cubre con el 50% del costo de Dependencias cada hijo y el 50% de percepciones (EBDI)
Guarderías del IMSS		Desde los 43 días de nacido hasta los 4 años de edad	Aseo, alimentación, cuidado de la salud, educación y la recreación.	El monto de la cotización del uno por ciento de cotización de patrones cubiertos (Ley del IMSS)
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)	Centros de Asistencia y Desarrollo Infantil (CADI)	Desde los 45 días de nacido a los 5 años 11 meses de edad	Modelo educativo asistencial y alimentación de los menores.	Variable de dependencia socioeconómica geográfica.
	Centros de Asistencia Infantil Comunitario (CAIC)	Entre 2 y 5 años 11 meses de edad	Acciones educativo-asistenciales dentro de una modalidad semiescolarizada reconocidos por la SEP.	Variable de dependencia socioeconómica geográfica.
SEP ³⁶ Sistema escolarizado Centros de Desarrollo Infantil (CENDI)		Desde los 45 días de nacido hasta los 5 años 11 meses	Educación inicial y preescolar.	Varía de dependencia socioeconómica
SEDESOL Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI).		Niños y niñas de 1 hasta 3 años 11 meses de edad, o hasta 5 años 11 meses de en casos de los menores padezcan alguna discapacidad.	a) Apoyo a madres trabajadoras y padres solos con apoyo máximo de 700 pesos (y de \$1,400 por niño con discapacidad); b) Impulso a los servicios de cuidado y atención infantil con un subsidio máximo de 70,000 pesos y, c) Incorporación a la Red de Estancias Infantiles y apoyo máximo con un monto de 50,000 pesos.	El costo es cubierto por el Gobierno por hijo y no por hogar) y el costo pago hecho su nivel socioeconómico

Fuente: Elaboración propia.

³⁶ La SEP cuenta con tres modalidades: a) Escolarizada, b) Semi-escolarizada que se presta solamente en el Distrito Federal (se explica más adelante) y c) No escolarizada que se presta en todo el país, y la sensibilización de la comunidad hacia la cultura a favor de la infancia, mejorando sus pautas y prácticas de crianza e impulsando las relaciones con calidad entre los integrantes de las familias (<http://www.sep.gob.mx>)

es federales		
Amortamiento o costo	Requisitos de elegibilidad	Cobertura
Los pagos correspondientes al seguro son unitarios con cargo a las Entidades Públicas por lo que este es descontado de las prestaciones de los padres (Reglamento de Seguros)	Ser hijos de una trabajadora activa para alguna dependencia del Estado o ser padres viudos o divorciados que tengan la patria potestad del menor.	36,760 niños (ISSSTE, 2012)
La prima para este seguro es un porcentaje sobre el salario base del trabajador. Y los padres pagan integralmente el resto.	Ser hijos de madres trabajadoras aseguradas bajo el régimen obligatorio, así como a los padres asegurados viudos o divorciados, que tengan la guarda y custodia de sus hijos mientras no contraigan matrimonio o entren en concubinato.	En 2010 se atendieron a 199,232 infantes.
Según los estudios de los hogares de la zona	Ser hijos de madres trabajadoras que no cuenten con prestaciones sociales.	Para el ciclo escolar 2008-2009 se recibieron a 50,353 menores.
Según los estudios de los hogares de la zona	-Encontrarse en condiciones de vulnerabilidad. -Ser hijos de madres trabajadoras y jefas de familia que carecen de servicios asistenciales y educativos para el cuidado.	Se atendieron a 88,947 menores para el ciclo 2008-2009 (SEDESOL, 2010)
Según el nivel de ingreso y de la zona geográfica.	Ser hijos de padres y madres trabajadores de la institución.	Recibieron a 236,924 en el año 2011 (V Informe de Gobierno, 2011)
El seguro es cubierto parcial o totalmente por el Estado Federal (máximo \$700 al mes) más de tres niños o niñas. El resto es cubierto por un seguro privado por la beneficiaria según su nivel económico.	Los hogares que superen la situación de pobreza patrimonial y no rebasen ingresos de 1.5 salarios mínimos per cápita.	Se recibieron a 265,415 infantes en 2011 (CONEVAL, 2011).

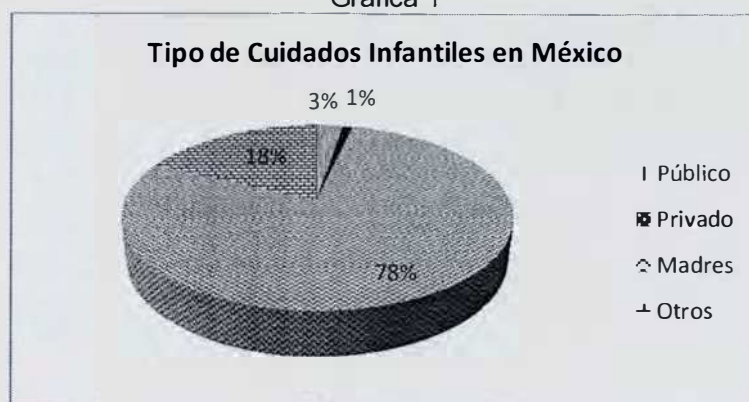
ante) y, c) No escolarizada, la cual está dirigida a los padres de familia y busca promover la educación, la atención equitativa, la participación. Para lograrlo, atiende las necesidades propias de madres y padres de familia, al llevarlos a la reflexión y reconocimiento de su potencial educativo, (Ver/sep1/No_Escolarizada)

En este trabajo, se analizará básicamente el Programa de Estancias Infantiles (PEI) de la SEDESOL, por ser el único programa creado bajo el carácter de asistencia social. Por ello, a continuación se describen los resultados más relevantes que arrojó la evaluación de impacto hecha al programa en el año 2011 por el CONEVAL.

- En la muestra completa con la que se realizó la evaluación no se encontraron efectos estadísticamente significativos en indicadores de salud mental de las madres, medido con escalas psicológicas de empoderamiento, estrés o depresión. Tampoco hubo efectos significativos en el desarrollo de los niños.
- De acuerdo con los resultados de la encuesta de medio camino, desde que comenzó el programa hasta 2010, el 67-68 por ciento de las beneficiarias reportaron haber tenido trabajo previo al PEI. Esto muestra que en mayor medida el programa atrae a mujeres con hijos pequeños que ya cuentan con un empleo y que la proporción de las mismas no ha cambiado en el tiempo.
- En general se tiene una muy buena percepción del programa. En una escala del 1 al 10 las beneficiarias le dan una calificación de 9.3 y sobre las responsables de las Estancias de 9.1. Por el lado de los beneficiarios, entre el 80 y el 97 por ciento de los beneficiarios han observado mejoras en las habilidades de desarrollo de los niños y el 98.6 por ciento considera que su hijo es feliz en la Estancia.

Finalmente, es importante resaltar que a nivel federal no existen diagnósticos que midan la cobertura a nivel nacional de todos estos servicios, cada programa lleva sus propios registros de manera desarticulada. Sin embargo, la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social elaborada en 2009 por el INEGI-IMSS, señala que para ese año había un total de 13, 527, 161 niños entre 0 y 6 años de edad, de los cuales 347, 153 asistían a algún tipo de guardería pública (IMSS, ISSSTE, SEDESOL, DIF u otras instituciones públicas); 134, 018 asistían a guarderías privadas; y 10, 612, 543 niños eran cuidados por sus madres o abuelas (ENESS, 2009).

Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia con datos de ENESS, 2009.

Lo anterior demuestra que casi el 80 por ciento de las madres con hijos están a cargo del cuidado de los menores y solamente cerca del 3 por ciento el Estado es corresponsable de proveer dicho servicio.

Esta situación evidencia que el cuidado infantil no es un asunto que se comparta entre los sectores público, privado y social, se trata de una cuestión básicamente materna.

1.4 Distrito Federal

1.4.1 Marco Legislativo Local

Como anteriormente se mencionó, en materia laboral compete solamente al Congreso de la Unión legislar la normatividad correspondiente a las licencias familiares. El Distrito Federal, debido a su naturaleza jurídica en la cual no posee las mismas facultades para legislar que los estados, no es la excepción y por lo tanto, acata las disposiciones que se dictan a nivel federal en materia del trabajo.

Por lo demás, el Distrito Federal se distingue por su carácter vanguardista y en favor de los derechos de las mujeres y la perspectiva de género. Para ello ha promulgado leyes y programas que promueven una cultura basada en la no discriminación por razones de género y equidad³⁷, pero en lo concerniente a políticas de conciliación entre trabajo y familia, el único instrumento que lo contempla es el Programa General de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación hacia las Mujeres de la Ciudad de México publicado el 8 de marzo de 2010, el cual establece líneas de acción dedicadas a evitar la discriminación económica y laboral por razones de sexo, pero también a transformar los roles asignados socialmente. Por otro lado, fomenta la independencia económica de las mujeres por la vía de la capacitación para el empleo y el otorgamiento de créditos, hasta la generación de incentivos para empresas que contraten o promuevan a mujeres en puestos de toma de decisiones³⁸.

El alcance del programa es limitado pues solamente se restringe a la Administración Pública de la entidad, pero es un buen paso para llevar el tema a la práctica y estar presente en la agenda pública.

³⁷ Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal, Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal, Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para el Distrito Federal, Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

³⁸ Numerales 1.2.13 y 1.2.6. del Programa General de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación hacia las Mujeres de la Ciudad de México.

1.4.2 Servicios y Programas de Cuidados Infantiles de origen federal en el Distrito Federal

No existen programas propios de la entidad. Los servicios de cuidado infantil que se prestan en el Distrito Federal derivan de los programas nacionales, por ejemplo, en el caso de los servicios que proporcionan el ISSSTE a sus trabajadores y el IMSS a sus asegurados son administrados por las delegaciones de estos organismos que se encuentran establecidas en cada una de las entidades del país. Los programas incluyen los mismos servicios y en las mismas condiciones que los señalados a nivel federal (excepto la modalidad semi-escolarizada de la SEP), por lo que resulta sobrado repetir la información. Por lo tanto, solamente se señalarán los datos relativos al número de estancias y niños atendidos en el Distrito Federal por cada organismo.

Cuadro 3.3 Servicios de programas de cuidados infantiles federales prestados en el Distrito Federal	
ISSSTE	Hasta el año 2009 existían 257 estancias a nivel nacional de las cuales 52 se encuentran en el Distrito Federal (SEDESOL, 2010).
IMSS	Para el 31 de diciembre de 2010, en el IMSS se tenía atendían a 25,717 niños en un total de 139 estancias en la entidad (IMSS, 2010).
Programa de Estancias Infantiles (PGEI) de SEDESOL	Hasta el mes de enero de 2012 en el Distrito federal se hallan establecidas 588 estancias infantiles de un total de 9,731 centros a nivel nacional (SEDESOL, 2012).
Centros de atención operados por el DIF-DF (CADI y CAIC)	- 47 Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (CADI) y 79 Centros de Atención Infantil Comunitaria (CAIC), donde se brinda educación preescolar a un promedio anual de 8,600 niñas y niños. - En total se atendieron a 20,000 menores en estos servicios (V Informe de Gobierno, GDF, 2011).
SEP	- Datos de 2006 señalan que habían 29 CENDI's, de los cuales se encontraban distribuidos en 9 delegaciones políticas de la Ciudad de México. - Y también para 2006, habían 102 CEI's, de éstos, 92 prestaban el servicio regular y se encontraban distribuidos en 14 delegaciones del Distrito Federal, en tanto que los 10 restantes operaban con servicio mixto, en 7 delegaciones de la capital (Diagnóstico, 2010).

Fuente. Elaboración propia.

Sistema de Educación Inicial de la SEP

Por lo que respecta al Sistema de Educación Inicial de la SEP, a pesar de ser un programa federal, existe la Modalidad semi-escolarizada exclusivamente en el Distrito Federal.

a. Centros de Educación Inicial (CEI)

Esta modalidad, ofrece asistencia educativa a niños y niñas de 2 a 4 años de edad, que viven en comunidades urbano-marginadas del Distrito Federal y, que a su vez, sus madres no gozan de prestaciones laborales.

Los CEI se ubican en espacios comunitarios y operan gracias a los apoyos de las madres y padres de los menores. Su horario de atención es de tres a cinco horas en los CEI regulares y de hasta ocho horas en los CEI mixtos (SEP, 2009).

b) Centros de Educación Inicial Delegacionales (CENDIDEL)

Vale la pena añadir que, además de los CENDI operados por la SEP, se adoptó un programa similar en el Distrito Federal, los CENDI delegacionales (CENDIDEL) y particulares; estos últimos atienden a la población abierta. Los CENDIDEL, se reglamentan en Normas Generales para la Prestación del Servicio Educativo Asistencial en los Centros de Desarrollo Infantil Delegacionales del Gobierno del Distrito Federal (CENDIDEL), expedidas con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, sin contar con fundamento jurídico específico sobre el particular.

Dicho programa atiente a todas las niñas y niños de la población en general en edades de 45 días a 5 años 11 meses, preferentemente los hijos (as) de madres, padres o tutores trabajadores.

De acuerdo con la SEP, cifras para el ciclo escolar 2008-2009, indican que en el DF existen 495 escuelas de educación inicial sostenidas con recursos federales, que atienden a 20,441 niños; 151 planteles particulares de educación inicial que atienden a 11,494 niños; y 6 planteles autónomos que atienden a 503 niños (Diagnóstico, 2010).

Resultados

Con relación a una evaluación hecha a la política infantil en el Distrito Federal, respecto a los servicios de cuidado diurno infantil (EVALUA, 2009), se resaltó que "...el 73 por ciento de las niñas y niños de 0 a 4 años de edad en el DF no disponen de acceso a servicios de "guardería"³⁹.

Esto, según la evaluación, implica una falta casi total de acceso a estos servicios en las áreas más pobres y por los sectores más necesitados, en los cuales las posibilidades de cuidado diario se imposibilitan por la acumulación de obstáculos que implica la pobreza en sus múltiples dimensiones (EVALUA-DF, 2009).

"El punto más relevante y preocupante que resulta de ese trabajo es que se puede afirmar que no existe una política de infancia integral y comprensiva en el DF, que

³⁹ En 2008, de 601 mil menores de 0 a 4 años de edad que habitaban en el DF, 438 mil no tenían acceso a guarderías y 163 mil sí lo tenían. De éstos, un poco más de la mitad (86 mil) tenía acceso por prestación laboral de la madre y 77 mil por otras formas de acceso. El 12.2 por ciento de este último grupo estaba representado por los poco más de 9 mil que tenían acceso a los centros de cuidado infantil del DIF-DF. El resto de este grupo no asociado a prestaciones laborales, estaría cubierto mayoritariamente por servicios privados de guardería, aunque aquí se encontrarían también las demás guarderías del Gobierno del Distrito Federal.

asegure a todas las niñas, niños y adolescentes del DF [y a nivel nacional] el cabal cumplimiento de sus derechos en un contexto de equidad y justicia social. Sin esto no será posible asegurar a los habitantes del DF las oportunidades y el florecimiento humano que merecen. Esto también es una condición necesaria para una sociedad incluyente, con cohesión social y productiva económica, social y culturalmente” (ibid).

Balance general

- Derivado del “Diagnóstico de la problemática de las madres con hijos pequeños para acceder o permanecer en el mercado laboral” elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social en 2010, se desprende que a pesar de la expansión de la oferta de servicios de cuidado infantil por parte de las instituciones públicas que proveen dichos servicios, los alcances siguen siendo insuficientes para atender a la demanda existente.
- Por una parte, el IMSS y el ISSSTE a pesar de tener presencia en todas las entidades federativas, sólo atienden a un segmento limitado de la población: las trabajadoras formales que pueden acceder a dichas guarderías como parte de sus prestaciones laborales. Más aún, incluso dentro de la población que sí está cubierta, la oferta existente no es suficiente para atender la demanda por los servicios de cuidado infantil.
- Si bien alternativas de cuidado infantil como los CAIC del DIF y los CEI de la SEP extienden sus servicios a un segmento de la población más vulnerable que no goza de prestaciones laborales, la cobertura que ofrecen está principalmente enfocada a áreas urbanas, y en el caso de los CEI, concentrada en el Distrito Federal.
- Por su parte, la oferta privada tiende a concentrarse en nichos de mercado que excluyen a la población con menor de capacidad de pago.
- El hecho de que no exista una oferta –ya sea pública o privada– suficiente o asequible para atender la demanda por servicios de cuidado infantil de la población (y sobre todo de las de más bajos recursos), limita las posibilidades para acceder al mercado laboral y mejorar sus ingresos, y contribuye a reproducir el círculo vicioso de bajo ingresos y baja participación laboral.

1.5 Licencias Laborales para Facilitar la Atención de Responsabilidades Familiares

Licencia por Maternidad

Las licencias por maternidad tanto a nivel federal como local son reguladas por la legislación federal y se hallan en los siguientes ordenamientos:

Cuadro 3.4 Regulación de la licencia de maternidad	
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	- Apartado A y B del artículo 123, señalan 12 semanas de licencias de maternidad dejando a salvo los derechos de las trabajadoras a percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.
Ley Federal del Trabajo	- Fija como derechos de las madres disfrutar de un descanso de seis semanas anteriores y seis posteriores al parto; con la posibilidad de prórroga. También concede un período de lactancia: dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Con derecho a percibir su salario íntegro y regresar al puesto que desempeñaban, siempre que no haya transcurrido más de un año de la fecha del parto; y a que se computen en su antigüedad los períodos pre y postnatales. - También el artículo 171 de esta ley señala como derecho los servicios de guardería infantil que presta el Instituto Mexicano del Seguro Social, de conformidad con su Ley y disposiciones reglamentarias.

Fuente. Elaboración propia.

Cabe hacer notar que en México la licencia por maternidad tiene rango constitucional y es pagada. Desafortunadamente en el país no existían los permisos o licencias por paternidad ni para los casos de adopción hasta la reforma laboral de diciembre de 2012, esta reforma recién aprobada no contempla las licencias parentales.

Finalmente, es necesario mencionar que en el país, a pesar de que el tema conciliación trabajo-familia está contemplado en algunos planes y programas como anteriormente se demostró, pocos intentos por regular el tema se han presentado al interior del Congreso de la Unión, mismos que han quedado fuera de la reforma laboral que presentó el Presidente Calderón el 1º de septiembre de 2012 como Iniciativa preferente, salvo por lo que se refiere a la licencia por paternidad y adopción⁴⁰.

⁴⁰ Algunas de las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados durante la LXI legislatura (2009-2012), incluyen pocas reformas en favor de la conciliación entre la vida laboral y familiar. Entre ellas se consideró:

- Acordar con el patrón un esquema de horarios flexibles que les permitan atender sus responsabilidades familiares, siempre y cuando las madres tengan hijos en la educación básica (Presentada el 23/02/2010, Diputada Leticia Quezada Contreras, PRD)
- No discriminar a los trabajadores con responsabilidades familiares, además de poder acordar la distribución de las horas de trabajo durante la semana sin exceder los máximos legales, logrando una armonía entre el cumplimiento de sus obligaciones laborales y de las responsabilidades familiares; Los trabajadores que adopten a un menor, disfrutarán de las horas de permiso necesarias para efectuar los trámites de adopción; asimismo, disfrutarán de una semana de descanso a partir del día en que el menor se incorpore al núcleo familiar; Los padres trabajadores disfrutarán de un descanso tres días posteriores al parto, sin menoscabo de su ingreso salarial (Presentada el 2/03/2010 Diputada María Elena Pérez de Tejeda Romero, PAN).
- Prohibición de la práctica de exigir a las trabajadoras certificados médicos de ingravidez para el ingreso, permanencia y ascenso en el empleo, pues se considera que esta medida abonará a eliminar la discriminación laboral (Regulación del teletrabajo (18/03/2010 GPPAN)
- El derecho al descanso por parto que se establece en la Ley a favor de las madres trabajadoras, se otorgue también a las madres trabajadoras adoptantes. (15/2/2011 Diputado Juan Francisco González del Congreso de Coahuila).

En ese momento (marzo de 2011) la Comisión Dictaminadora, por lo que respecta a la posibilidad de otorgar las denominadas licencias con goce de sueldo por adopción y las licencias de paternidad estimó que no se estaba en

Por parte de las organizaciones no gubernamentales, su actuación se ha dirigido a temas como violencia de género, derechos sexuales y reproductivos y trata de personas. Además, las demandas laborales generalmente se concentran en la igualdad salarial. En suma, los temas trabajo y familia aunque son considerados, no forman parte prioritaria de sus agendas.

La existencia de actores movilizados en torno a una demanda incide en la decisión del gobierno respecto a qué debe prestar mayor atención. Además, es necesario considerar otros elementos clave para cualquier política, como el tener un diagnóstico del problema y las soluciones aplicables al caso, los actores participantes (factor de mayor peso en la configuración de la agenda) y las oportunidades de elección. Sin embargo, el flujo de los problemas públicos rumbo a la agenda formal también está regido por las preferencias, propensiones y hasta proclividades del sistema político-administrativo en general (tiempo, recursos, experiencias, información, tecnología, personal competente, jurisdicción, etc.), (Aguilar, 1993).

En México, la multiplicidad de actores que juegan en el proceso de elaboración de políticas públicas es fundamental. Los grupos más poderosos son los que logran colocar en el orden día sus preferencias, tal como sucedió en el actual proceso de reforma laboral con las demandas de los empresarios y las resistencias de los sindicatos.

Por el contrario, el tema de la conciliación entre la vida familiar y laboral no estuvo nunca en el centro del debate. Tal situación se demuestra en los resultados de la reforma laboral que fue aprobada por el Congreso de la Unión en el mes de diciembre de 2012 donde únicamente se contemplaron los siguientes temas vinculados a esta agenda:

- La posibilidad de transferir cuatro de las seis semanas de la licencia de maternidad para después del parto (condicionado a la autorización del patrón), y para el caso de que el recién nacido padezca alguna discapacidad o requiera cuidados hospitalarios podrá extenderse el permiso hasta por ocho semanas.
- Para el caso de adopción se contemplan seis semanas de licencia con goce de sueldo para la madre.
- Se crea la figura de licencia de paternidad por cinco días de permiso con goce de sueldo, mismo periodo para los casos de adopción de un infante
- El periodo de lactancia se amplía hasta los 6 meses o la posibilidad de salir una hora antes de jornada si no hay condiciones dentro de la empresa para que la trabajadora alimente a su hijo.

condiciones de promover su inclusión en la legislación laboral y que deberían quedar circunscritas a los convenios colectivos.

Aún y cuando estas reformas ya fueron aprobadas, México se está muy lejos de las recomendaciones hechas por organismos internacionales y por lo planteado en este capítulo. Prueba de ello es que no están siquiera contempladas rigurosamente en las plataformas electorales de los principales partidos políticos del país⁴¹ (por ejemplo, el nulo tratamiento en la política familiar), tampoco existe presión suficiente para que estas políticas sean discutidas en los espacios de debate público. Los escasos avances logrados han venido de arriba hacia abajo, es decir, la mayoría son el resultado de los compromisos adquiridos por el gobierno mexicano en los convenios internacionales.

En suma, lo limitado de estos avances indica que el proceso de construcción de un modelo equitativo en el trabajo reproductivo es aún embrionario, lo que se traduce en que las responsabilidades de cuidado seguirán siendo un obstáculo para mejorar las opciones laborales de las mexicanas.

2. Estados Unidos de América

2.1 Políticas de Conciliación entre Trabajo y Familia

En comparación con otros países desarrollados, Estados Unidos se perfila como un país rezagado en políticas de conciliación entre trabajo y familia.

EE.UU anima a las familias a buscar soluciones de mercado para resolver el conflicto empleo-familia. Los apoyos sociales para las madres trabajadoras y sus hijos son reservados sólo para las familias más pobres.

Sobre la crianza de los hijos, el gobierno ha definido que se trata de un asunto privado y el papel del Estado es en términos residuales⁴². Solamente hay acceso a

⁴¹ - En la plataforma electoral del PAN existe cierto pronunciamiento sobre la adopción en el sentido de mejorar la tramitación y garantizar el interés superior de los menores. Sobre las guarderías infantiles, este partido tiene la intención de aumentar el número de guarderías infantiles con estrategias para la vigilancia de las adecuadas condiciones e instalaciones de los inmuebles y calidad en los servicios. También, promoverán el otorgamiento de incentivos fiscales a las empresas que faciliten la instalación de guarderías en su interior.

Asimismo, señala que se impulsarán las modificaciones necesarias a la Ley Laboral, para establecer horarios flexibles, la posibilidad de trabajo desde casa, permisos de paternidad y una ampliación del acceso de los varones trabajadores a los servicios de cuidado infantil.

El PRI, al respecto solamente señala que impulsarán políticas públicas para el cuidado infantil seguro y para lograr las escuelas de tiempo completo y otras facilidades para las madres trabajadoras.

Un punto muy importante a rescatar de la plataforma del PRD es que buscarán considerar en la normatividad laboral la reproducción humana como un asunto de interés social y responsabilidad colectiva; que por lo tanto debe ser asumida por igual entre hombres y mujeres, así como definir los compromisos y obligaciones del Estado y los empresarios a favor de ese objetivo.

También, propone generar empleos desde una perspectiva de género, garantizando así que cada vez más mujeres se incorporen a empleos formales, con apego a los derechos laborales, ya que en la actualidad existe un número creciente de mujeres en la economía informal o subcontratadas sin acceso a prestaciones o en condiciones desfavorables.

⁴² Sólo un 10 por ciento de las familias reciben un subsidio para los gastos de crianza infantil (que no sea el crédito tributario por el cuidado de los hijos), (Henneg s/f).

programas públicos limitados y fragmentados institucionalmente para dar cuidados y atención a los niños. Asimismo, la poca combinación de acuerdos laborales flexibles y las limitadas disposiciones públicas que sienten bases de equidad contribuyen, de facto, a las desigualdades de género en el mercado de trabajo y en el hogar (Meyers y Gornick, 2004).

En cuanto a las dos principales políticas para el cuidado infantil que se han venido estudiando, primeramente se revisarán las acciones legislativas adoptadas a nivel federal de los servicios de cuidado infantil y los permisos o licencias familiares. Posteriormente, se revisarán las acciones correspondientes del Estado de Wisconsin.

2.2 Marco Legislativo Federal

El propio sistema legal de Estados Unidos contempla en pocos documentos normas regulatorias de las actividades de cuidado, así como es notorio el escaso tratamiento legislativo en materia de trabajo y familia a nivel federal. Incluso la perspectiva de género es prácticamente ausente. En el cuadro siguiente se observan las regulaciones específicas:

Cuadro 3.5 Regulación federal que contiene políticas de género y de conciliación vida-trabajo	
Norma	Contenido
Equal Pay Act Título 29, capítulo 8	Regula las relaciones de trabajo y estipula la no discriminación basada en el sexo para recibir un pago igual por trabajo igual en aquellas actividades cuya ejecución se requiere la misma habilidad, esfuerzo y responsabilidad, y que se llevan a cabo bajo las mismas condiciones de trabajo.
Labor Code Título 29 capítulo 8, sección 207	Estipula que los empleadores deben proveer un tiempo razonable para que las madres alimenten a sus hijos y en un lugar apto para ambos, sin embargo la ley no compromete a los empleadores a pagar este tiempo como laborado y excluyen de esta obligación a aquellos empleadores con menos de 50 trabajadores en su plantilla laboral.

Fuente. Elaboración propia.

Estas dos normas son las únicas que contemplan la no discriminación por razones de género, como se observa exclusivamente se restringen al ámbito laboral.

2.3 Servicios y Programas de Cuidados Infantiles Federales

En Estados Unidos existen diversas maneras de apoyo para el desarrollo infantil⁴³. Destacando dos importantes fuentes de financiamiento federal: el Temporary

⁴³ a) Crédito fiscal reembolsable para los contribuyentes que trabajan y que tienen hijos menores de edad; b) Child Care Food Program, que subvenciona las comidas para los niños que están bajo cuidado en algún programa gubernamental;

Assistance for Needy Families Block Grant (TANF) y el Child Care Development Fund Block Grant (CCDF), estos fondos son los únicos que entre sus objetivos literalmente señalan que se diseñan para proporcionar servicios de cuidado infantil y ayudar con los gastos de crianza de los hijos. En ambos casos los fondos se distribuyen entre los estados para que ellos creen sus propios programas y fijen las reglas para su operación.

Temporary Assistance for Needy Families TANF⁴⁴

Fue instituido por Bill Clinton en 1996, tiene por objetivo otorgar beneficios en efectivo a las familias de bajos ingresos a través de asistencia y oportunidades de trabajo. Reparte entre los estados fondos federales, dándoles amplia flexibilidad para desarrollar e implementar sus propios programas de asistencia social y requisitos de elegibilidad aunque bajo ciertas condiciones. Por ejemplo, asistir a familias necesitadas para que sus hijos puedan ser cuidados en sus propios hogares; reducir la dependencia de los padres necesitados promoviendo la preparación para el empleo, el trabajo y el matrimonio; evitar los embarazos fuera del matrimonio; y alentar la formación y el mantenimiento de las familias parentales.

El tiempo máximo por el que una persona puede estar en el programa son cinco años con posibilidad de prórroga.

Los resultados de este programa, han demostrado que si bien la participación de muchos padres de bajos ingresos en el mercado laboral ha aumentado con este programa, las ganancias y los salarios se mantuvieron bajos, y el empleo se concentró en ocupaciones de bajos ingresos y de las industrias. Mientras que el empleo de los beneficiarios de TANF aumentó en los primeros años de la reforma, se redujo en el último período después de ella, sobre todo después de 2000. En el período 2000-2005, el empleo de los beneficiarios de TANF se redujo en un 6.5 por ciento (Loprest, 2007).

Child Care and Development Fund CCDF

El programa provee fondos para crear servicios de cuidado infantil para familias de bajos ingresos así como para las actividades destinadas a mejorar la calidad y la oferta de cuidado infantil para las familias en general.

c) Head Start, el cual está orientado a los niños pobres en edad preescolar y, aunque también pudiese catalogarse como programa de cuidado infantil, no tiene éste propósito expreso en sus objetivos, razón por la cual, no se analiza en el presente trabajo.

⁴⁴ Este programa substituye a los viejos programas de asistencia pública conocidos como programa de Ayuda para Familias con Niños Dependientes (AFDC, por sus siglas en inglés), el programa de Oportunidades de Empleos y Capacitación Básica (JOBS, por sus siglas en inglés) y el Programa de asistencia de emergencia (EA, por sus siglas en inglés).

A través de este programa se ofrecen discrecionalmente fondos a los estados, tribus indígenas y territorios con el objetivo de prestar asistencia a las familias de bajos ingresos, las cuales reciben asistencia pública temporal y se encuentran en transición entre el programa y la obtención del empleo y necesitan servicios para el cuidado de sus hijos para entrar a trabajar, recibir capacitación o educación.

Los padres de los niños, para recibir el cuidado infantil subsidiado, deben elegir a un proveedor de servicios que esté subvencionado o también, los padres pueden recibir una transferencia monetaria que solamente pueden ser utilizadas para pagar los servicios de cuidado infantil en sitios no subvencionados.

2.4 Wisconsin

2.4.1 Marco Legislativo Local

Por lo que respecta al Estado de Wisconsin, la situación no es muy distinta a la del nivel federal en cuanto a legislación se refiere. La Constitución para el estado de Wisconsin no prevé disposición alguna sobre la equidad de género, no hace referencia al trabajo, ni a la niñez, es una constitución básicamente orgánica.

Los estatutos del estado tienen un alcance mayor, al regular asuntos relacionados con los derechos de los niños (Children's Code)⁴⁵, ampliar los derechos laborales federales (Employment Regulation)⁴⁶ y regular las relaciones laborales de sus servidores públicos (State Employment Act)⁴⁷.

El estado de Wisconsin, da un paso muy importante en materia de conciliación entre trabajo y familia al ser uno de los estados que crea un ordenamiento legal para reconocer la importancia de la flexibilidad de horarios en el lugar de trabajo (State Employment Act), aunque si bien es cierto que esta ley sólo es aplicable para los servidores públicos, puede ser considerada como una legislación de vanguardia⁴⁸.

⁴⁵ Considera como niño a un menor de 18 años y la ley tiene el propósito de proteger el interés menor del niño así como del niño no nacido (feto) para preservar la unidad de las familias, en su caso mediante el fortalecimiento de la vida familiar a través de los padres y la asistencia a las mujeres embarazadas.

⁴⁶ Se establece el derecho a las licencias médicas o familiares aumentando lo ordenado por la legislación federal sin remuneración.

⁴⁷ Esta ley señala que en todas las instancias del gobierno estatal se deberán crear horarios de trabajo de tiempo parcial y otras modalidades de trabajo alternativas (horario flexible).

⁴⁸ En el preámbulo señala que: "los horarios tradicionales de tiempo completo no cumplen con las necesidades de muchos ciudadanos potencialmente productivos que, debido a las circunstancias de edad, de salud o familiares, les impide participar en el empleo a tiempo completo. De esta manera, esta ley propone crear puestos adicionales acordes a los nuevos horarios de trabajo para aprovechar al máximo, de una manera consistente con las necesidades de servicio del Estado. Esta legislación obliga a cada agencia estatal a desarrollar un plan para el establecimiento de los empleados en horarios flexibles, tomando en consideración las condiciones previstas en la propia ley."

2.4.2 Servicios y Programas de Cuidados Infantiles en el estado de Wisconsin

Respecto a los servicios de cuidado infantil en Estados Unidos están a cargo de los estados, a pesar de estar financiados con presupuesto federal, cada estado es responsable de diseñar sus propias reglas e instrumentar los mecanismos de prestación de los servicios.

Wisconsin cuenta con dos programas que tienen entre sus objetivos el cuidado infantil: Wisconsin Shares, Child Care Subsidy Program, mejor conocido como Wisconsin Shares y Wisconsin Works (W-2).

Wisconsin Shares, Child Care Subsidy Program

Cuadro 3.6 Características del programa Wisconsin Shares			
Objetivo	Pago	Requisitos de elegibilidad	Edad de los niños
Asistir a las familias trabajadoras de bajos ingresos y a los participantes de W-2 en el cuidado infantil	Dos fuentes: una que es el subsidio otorgado por el gobierno y un co-pago hecho por los padres del menor o menores.	-Tener la custodia de un menor. -Contar con empleo o actividad autorizada. (o ser beneficiarios del programa W-2) -Tener un ingreso familiar menor al 185% del nivel de pobreza federal ⁴⁹ .	Desde el nacimiento hasta los 13 años o mayores de 19 años si cuentan con alguna discapacidad.

Fuente. Elaboración propia.

Resultados del programa

- La última evaluación hecha al programa fue en junio del 2009 y señala que el número de niños atendidos fue de 59, 873.
- Para diciembre del año 2008, la mayoría de las beneficiarias eran mujeres solteras (80.5 por ciento) entre las edades de 21 y 30 años, la mayoría blancas y con un hijo o dos (60 por ciento). Del total de los beneficiarios, solamente el 8.5 por ciento también participó en el programa W-2 (Legislative Audit Bureau, 2009).
- En cuanto a las horas de servicio que reciben los niños, en promedio, se tiene que en el mes de diciembre del año 2008 los niños mayores de 6 años que ya asisten a la escuela recibieron aproximadamente 160 horas de cuidados en un mes, siendo las edades de 3 a 5 años los que más demanda de horas de cuidado necesitaron (33.6 por ciento).

⁴⁹ Para el año 2012, el gobierno federal sitúa el umbral de la pobreza un ingreso anual de \$19, 971 dólares para una familia de cuatro personas y en \$12, 755 dólares para la de dos). Este nivel puede llegar hasta el 200 por ciento.

- En cuanto a las oportunidades de empleo que gracias a este programa los padres de los niños pudieron acceder, se demostró que se colocaron en aquellos empleos con remuneraciones más bajas y que menos cualificaciones requerían, jerarquizándose de la siguiente manera: 1°. Proveedores de servicios de salud; 2°. Empleos relacionados con ventas; 3°. Establecimientos de comidas y bebidas y; 4°. Proveedores de cuidado infantil.

Las evaluaciones no presentan mayor información en cuanto a resultados del programa, no se identifica algún rubro relacionado con la calidad del servicio, ni las habilidades o destrezas desarrolladas por los niños bajo el mismo. En cuanto al porcentaje de cobertura tampoco hay datos específicos.

Wisconsin-Works (W-2)

El programa Wisconsin Works, data 1997 con el fin de ayudar a los beneficiarios a alcanzar su suficiencia económica a través del empleo proporcionando servicios como capacitación para el empleo, manejo de casos y transferencias monetarias.

W-2 tiene cinco modalidades de servicios y son plazas subsidiadas, es decir, en todas ellas el estado les entrega un apoyo monetario mensual: Trial Jobs (prácticas profesionales), trabajo en el servicio comunitario (CSJ), trabajo en transición (w-2 T) para quienes presentan múltiples barreras para el trabajo; ARP para las mujeres que tienen un embarazo riesgoso y, por último, la única modalidad relacionada con esta investigación, la Care Taker of an Infant. Esta modalidad otorga al padre o madre que tiene la custodia de un menor de 12 semanas, un pago mensual de \$672 dólares y no se les exige que tengan que participar en el empleo a menos que los beneficiarios deseen hacerlo voluntariamente. Sin embargo, más que un apoyo para quedarse en casa sin tener que ir al trabajo por cuidar de un menor, se considera que esta modalidad más que un enfoque laboral, su razón de existir deriva de cuestiones relacionadas con la salud.

En general, el programa subsidia a los beneficiarios con una transferencia económica a cambio de que ellos busquen empleo o asistan a capacitación para el empleo. El tiempo máximo que un beneficiario puede recibir este subsidio es por 60 meses, salvo algunas excepciones en las que puede prorrogarse. Una vez que se ha terminado el tiempo límite de prestación del programa los ciudadanos que lo necesiten pueden volver a solicitarlo.

Resultados del programa

- La última evaluación hecha al programa es del año 2005 y señala que de los beneficiarios que pudieron ser rastreados y que dejaron el programa

durante los últimos tres meses de cada año desde 1999 a 2002, todos obtuvieron ingresos suficientes para superar el nivel de pobreza federal. No obstante, los empleos donde se colocaron los beneficiarios fueron de poca calidad, tales como: personal temporal de agencias u organismos (41.8 por ciento), cuidadoras de niños o proporcionando otros servicios de salud (19.0 por ciento), ventas al por mayor (17.9 por ciento), establecimientos de alimentos y bebidas (11.1 por ciento) y otros empleos (10.2 por ciento). Subsecuentemente, en el año 2000 el 38.6 por ciento de los beneficiarios regresaron a ocupar plazas subsidiadas del programa W-2, y en 2004 el porcentaje aumentó al 52.3 por ciento el número de beneficiarios (An Evaluation Wisconsin Works, W-2, 2005).

- Este programa carece de evaluaciones de impacto, los pocos datos que existen muestran que los beneficiarios obtienen beneficios solamente a corto plazo; que su nivel de capacitación no es suficiente para ocupar puestos de mayor nivel jerárquico y que su nivel de bienestar apenas rebasa la línea de pobreza por lo que, pasado poco tiempo vuelven a colocarse en una situación de vulnerabilidad.

Un informe de Derechos Humanos resaltó que millones de trabajadores en Estados Unidos, entre los que se encuentran padres y madres de niños pequeños, se ven perjudicados por leyes débiles o inexistentes sobre vacaciones pagadas, lactancia en el trabajo y discriminación contra los trabajadores con responsabilidades familiares. El informe de febrero de 2010 de Human Rights Watch demostró que tener muy poca o ninguna licencia pagada contribuyó a retrasos en la vacunación de bebés, incrementó los casos de depresión posparto y otros problemas de salud (Human Rights Watch 2012).

2.5 Licencias Laborales para Facilitar la Atención de Responsabilidades Familiares

2.5.1 Nacional

A nivel federal la Ley de Ausencia Familiar y Médica (FMLA por sus siglas en inglés) es la que contiene los permisos familiares.

La llamada licencia familiar (Family Leave), concede 12 semanas de ausencia laboral (para hombres y mujeres indistintamente) no pagada, por alguno de los siguientes motivos:

- Nacimiento o cuidado de un recién nacido de la/el empleado;
- Colocación en un hogar de un hijo adoptado;
- Para atender al cónyuge, padre/madre (del trabajador) que padezca alguna condición seria de salud; y
- Para ausentarse del trabajo cuando el empleado (a) padezca alguna condición seria de salud.

Este derecho solo es aplicable para aquellos empleados que trabajen en un empresa de más de 50 empleados, y siempre y cuando el empleado haya laborado para su empleador durante un mínimo de 12 meses y por lo menos 1,250 horas (aproximadamente 25 horas a la semana) durante los últimos 12 meses.

Una vez que el empleado vuelve al trabajo luego de haberse tomado una licencia bajo la FMLA, la ley estipula que deberá ser aceptado en su puesto original o en otro puesto que posea un salario equivalente y el mismo status laboral. Además, la licencia no puede traer como consecuencia la pérdida de los beneficios ganados con anterioridad.

2.5.2 Estatal. Wisconsin

Adicionalmente a las doce semanas que otorga la FMLA, en este estado la Wisconsin Family and Medical Leave Law (WFMLL), da permiso a los trabajadores para ausentarse de su empleo sin remuneración alguna, de la siguiente manera:

- Hasta 6 semanas más de licencia sin sueldo por el nacimiento o adopción de un niño.
- Hasta 2 semanas más de licencia no remunerada para el cuidado de un hijo, cónyuge, madre, padre con condición seria de salud.
- Hasta 2 semanas de licencia sin sueldo para la propia condición grave de salud del trabajador.

Todos estos derechos, obligan al patrón a regresar al trabajador el empleo en el que se hallaba y si éste se encontrase ocupado, en uno similar y con el goce de los derechos y beneficios que participaba antes de la licencia.

3. Canadá

3.1 Medidas Conciliación entre Trabajo y Familia

La filosofía del gobierno canadiense en torno al equilibrio trabajo y familia se centra en beneficios comunes sociales tales como una forma efectiva para reclutar y retener personal cualificado en un mercado laboral donde la competencia es cada vez mayor, así como promover un mejor equilibrio entre las responsabilidades laborales y los imperativos de la familia incluyendo el logro de su deseo de tener hijos.

El cuidado infantil en Canadá, está contenido en dos programas: el de educación preescolar y el Cuidado infantil (Early Childhood Care and Education, ECEC) donde se encuentran aquellas disposiciones para el cuidado y la educación de niños entre los 0-12 años de edad, sin incluir la escuela pública obligatoria.

El cuidado y la educación para la población de estas edades es llevada a cabo por diversos acuerdos que van desde el kindergarten y programas pre-escolares en escuelas públicas hasta el cuidado formal o informal privado dentro una casa familiar o comercial sin fines de lucro. Estos servicios son operados por dos Ministerios: (Educación y Familia e Infancia). También existen programas diseñados para ayudar a los padres y cuidadores como los Centros de Recursos Familiares y los Centros de Aprendizaje Temprano y programas especializados orientados a alguna población específica (Brennan D. ed., 2008).

El cuidado y la educación infantil son de jurisdicción provincial. Desde la década de 1960 hasta la mitad de 1990, la política de cuidado infantil era compartida, 50 por ciento el gobierno federal y 50 por ciento las provincias/territorios siempre y cuando se dirigiera a las familias en situación de pobreza y para fomentar el empleo.

En 1995 el principal mecanismo federal para financiar los servicios de cuidado infantil era a través del Canada Assistance Plan el cual fue cancelado⁵⁰. Después de muchas presiones, en 1998 el gobierno federal anunció una agenda nacional dirigida a la infancia, donde prevalecía el interés de la educación temprana como una política de prioridad nacional. De esta manera, el primer paso se dio en diciembre de 2000 cuando el gobierno federal extendió las licencias maternas y parentales para permitir el cuidado infantil durante el primer año de vida del menor (Cleveland, Gordon, et al, 2008).

En el año 2003 se firmó un acuerdo entre el gobierno federal, las provincias y los territorios (excepto Quebec), el Multilateral Framework Agreement (MFA), el cual proporcionó \$1 billón de dólares del gobierno federal para apoyar las inversiones en educación preescolar y cuidado infantil y una implícita política de conciliación vida/familia. El objetivo de esta iniciativa también fue apoyar la participación de los padres en el empleo y formación mediante la mejora en el acceso a la educación temprana con calidad y cuidado infantil.

En 2006 se produjo un cambio a nivel federal por el nuevo gobierno conservador y se anunció la eliminación de todos los acuerdos anteriores. Para remplazarlos se aplicaría un nuevo programa para efectuar pagos en efectivo a los padres, este programa llamado Universal Child Care Benefit es un derecho familiar a recibir \$1,200.00 dólares anuales por cada hijo menor de 6 años, pero este beneficio está gravado.

Entre otras medidas que existen para apoyar a los padres con los gastos de crianza y el desarrollo infantil de los hijos se encuentran los siguientes:

⁵⁰ A partir de ese año, los fondos federales para el cuidado de los niños eran parte de una subvención global sin condiciones y estaba incluida dentro del Canada Health and Social Transfer (CHST) Esto podía incluir no gastar en cuidado infantil, así el gobierno federal dejó en manos de las provincias y territorios el tema, llegando a los extremos de que provincias como Ontario decidieron reducir los gastos en cuidado infantil o, en el caso contrario, Quebec donde se diseñó una radical reforma a la política familiar.

Cuadro 3.7
Medidas para la atención y desarrollo infantil

Nombre	Objetivo
Child Care Expense Deduction	Destinado a reducir los gastos familiares en el cuidado de niños. Permite a los padres que trabajen o que estén estudiando deducir el costo de estos gastos de su ingreso anual por un valor de hasta \$7,000 dólares para un niño menor de 7 años y \$10,000 dólares para los niños con alguna discapacidad (Cleveland, Gordon, et al, 2008).
Child Disability Benefit (CDB)	Es una aportación económica libre de impuestos de hasta \$2,504 dólares anuales para las familias que cuidan a un menor de 18 años que padece alguna discapacidad física o mental prolongada.
Children's Allowances (CSA)	Es un pago que se otorga a las agencias provinciales que proporcionan cuidados infantiles, ello con el fin de reducir los costos para las familias. El pago mensual que se otorga a estas agencias es igual a la suma de los montos máximos otorgados en los programas CCTB, NCBS, CDB y UCCB si aplica.
Child Tax Credit	Es un monto que puede ser reclamado por uno de los padres en hogares de dos ingresos, el crédito es hasta por \$2000 dólares por niño lo que significa que los impuestos que se deben pueden ser reducidos hasta un máximo de \$306 dólares por hijo. No beneficia a los padres de bajos ingresos quienes no pagan impuestos.

Fuente. Elaboración propia.

Como en los casos anteriores, para los efectos de la presente investigación, se analizarán a fondo solamente las medidas adoptadas para hacer frente a las actividades de cuidado infantil, como es el caso de las políticas para el cuidado infantil y los permisos o licencias maternas, paternas y parentales.

A continuación se señalan aquellas medidas legislativas que a nivel federal regulan la situación descrita en el párrafo anterior, seguido de los programas y servicios que para tal fin existen en Canadá. Más adelante se estudian los mismos rubros para el caso de la provincia de Quebec, por ser un caso especial donde mejor se han desarrollado los servicios de cuidado infantil y que ha sido ejemplo para que las demás provincias modifiquen sus propias políticas con base en dicho sistema.

3.2 Marco Legislativo Federal

Al igual que para Estados Unidos, en Canadá a nivel federal, son pocas las regulaciones que contienen temas relativos a la conciliación trabajo y familia. Únicamente hay tres documentos donde se regulan este tipo de cuestiones. La primera es el Canada Labour Code que contiene los permisos de maternidad, paternidad, parentales y por enfermedad; el segundo, regula el pago de dichas prestaciones (Employment Insurance Act), y el tercero contiene el programa Universal Child Care Benefit en el Acta del mismo nombre.

A nivel federal existen pocas disposiciones que, más allá del ámbito laboral, promuevan la equidad de género o la corresponsabilidad en las actividades de cuidado.

3.3 Servicios y Programas de Cuidados Infantiles Federales

La política de cuidado infantil de Canadá se basa en cuatro pilares.

1. Los únicos subsidios para el cuidado infantil están dirigidos exclusivamente a las familias de bajos ingresos (excepto Quebec).
2. Deducción de los gastos por cuidados infantiles. Permite que al padre que tenga el menor ingreso pueda deducir de sus ingresos gravables hasta \$7,000 dólares.
3. Goce de los permisos laborales pagados bajo el fondo del Seguro de Empleo (Quebec cuenta con su propio seguro).
4. Política universal de jardines de niños gratuita para niños de 5 años de edad (excepto Ontario que es a partir de los 4 años)⁵¹.

El programa federal más importante es el National Child Benefit Initiative (NCB) el cual otorga a los sistemas provinciales y territoriales, apoyos condicionados y servicios para las familias de bajos ingresos. Las familias de ingresos más bajos tienen dos plataformas de apoyo: una es con una perspectiva de asistencia social y la otra de apoyo a las familias que trabajan (Friendly y Beach, 2006).

National Child Benefit Initiative (NCB)

La iniciativa NCB combina dos elementos clave: por un lado pagos mensuales federales a las familias de bajos ingresos con hijos, y por el otro, beneficios diseñados y entregados a las provincias para proveer los servicios para satisfacer las necesidades de cuidado de las familias de bajos ingresos con niños en cada jurisdicción (Evaluation of the National Child Benefit Initiative, 2005).

Los objetivos de esta iniciativa son tres:

- 1) Reducir la pobreza infantil;
- 2) Mejorar la participación laboral de las familias;
- 3) Reducir la duplicación de servicios.

Esta iniciativa ofrece pagos mensuales a las familias de bajos ingresos por medio de dos vías:

- a) Child Care Tax Benefit (CCTB) pagado sobre una base mensual a familias de medianos y bajos ingresos.

⁵¹ Sin embargo, la forma de operar estos programas no está sistematizada y se dirigen principalmente a niños aborígenes, niños con necesidades especiales o aquellos considerados en "situación de riesgo", los demás programas corren a cargo de las provincias y territorios.

- b) National Child Benefit Supplement (NCBS), son también pagos mensuales que se entregan solamente a las familias que acrediten tener bajos ingresos.

En la medida en que los ingresos de las familias van aumentando los apoyos se van reduciendo, empezando por el NCBS.

En cuanto a los servicios que contiene este programa NCB se encuentran clasificados de la siguiente manera: Beneficios infantiles y suplementos para los ingresos, Servicios de primera infancia y niños en situación de riesgo, Prestaciones complementarias de salud, Iniciativas juveniles y Cuidado Diurno Infantil.

Cabe resaltar que la modalidad que más inversiones y reinversiones representa es el de los centros de cuidado infantil.

Resultados

- De la última evaluación hecha el programa National Child Benefit (año 2005) se encontró que hubo una reducción de la brecha en las familias de bajos ingresos (es decir, la brecha de ingresos se redujo un 8.7 por ciento). El impacto estimado del NCB benefició mayormente a aquellas familias con dos padres en relación a las familias monoparentales (Evaluation UCB Initiative 2005).
- Las características generales del diseño de la NCB Initiative han creado incentivos financieros y beneficios en especie para trasladar a las personas de la asistencia social al trabajo, aunque los resultados son distintos en cada provincia, generalmente los resultados fueron positivos.
- En cuanto a la promoción del acceso al mercado laboral, el resultado es mixto entre las provincias, pero en la mayoría de ellas se prefiere el salario mínimo del empleo que recibir la ayuda de la asistencia social.
- Por otro lado, los beneficiarios de NCBS (los de ingresos bajos) que ya trabajaban, decidieron reducir sus horas de trabajo para atender sus responsabilidades familiares. Por tanto, señala la evaluación que una posible explicación para la reducción de trabajo de algunos miembros del programa es que el ingreso disponible adicional del NCBS les permite a los padres pasar más tiempo con sus hijos (ibid).

Finalmente, cabe agregar que la calidad del cuidado infantil regulado y no regulado de Canadá no proporciona el estímulo ni las condiciones de apoyo y seguridad que es recomendado por los psicólogos del desarrollo. A pesar de que existe poca información sobre la calidad de los servicios de cuidado de niños en Canadá, los datos existentes sugieren que, aunque la gran mayoría de la atención regulada es segura, no desarrolla de manera óptima las capacidades cognitivas de los niños, el lenguaje, comportamiento, las habilidades sociales y motoras (Cleveland, Gordon 2008).

El costo de cuidado regulado de día completo en Canadá (excepto en Quebec) es considerablemente costoso, por lo que la mayoría de las familias recurren al cuidado infantil no regulado. Esto incluye los cuidados familiares por otros parientes, dentro o fuera de casa o por cuidadoras como nanas (Report of The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, 2009).

El criterio general en Canadá es que la educación es vista como un derecho público mientras el cuidado es un problema de los padres, con la intervención gubernamental solamente para apoyar la participación laboral de las familias de bajos ingresos (Ibid).

3.4 Licencias Laborales para Facilitar la Atención de Responsabilidades Familiares

Las licencias o permisos para que los empleados se ausenten del trabajo por motivos familiares o de salud son muy amplios en Canadá, a pesar de que la mayoría de los estímulos así como los planes de seguro se rigen por las disposiciones provinciales, también hay disposiciones federales las cuales dejan a discreción de las provincias la posibilidad de extender esos derechos.

El Código Laboral de Canadá es el que contempla las disposiciones relativas a los permisos familiares distribuyéndolas de la siguiente manera:

Cuadro 3.8 Licencias laborales en Canadá		
TIPO DE LICENCIA	DURACIÓN	CARACTERÍSTICAS
Licencia por maternidad	17 semanas para cuidar a su hijo recién nacido o a un hijo adoptado.	- Que haya trabajado más de 6 meses consecutivos con un mismo empleador. - Esta licencia no podrá ser anterior a las 11 semanas en que se prevé el parto y no podrá terminar después de las 17 semanas seguidas después del día previsto para el nacimiento.
Licencia Parental	37 semanas para cuidar a un hijo recién nacido o a un hijo adoptado.	- Que el trabajador (a) que haya completado 6 meses de trabajo continuo con el mismo empleado. - Este permiso sólo podrá ser tomado durante las 52 semanas seguidas al nacimiento o adopción.
Licencia para cuidados (Compassionate Care Leave)	- 8 semanas de permiso. - Si el miembro de la familia se encuentra en una grave condición de salud o en peligro de muerte podrán otorgarse 26 días de permiso.	- En caso de enfermedad de un pariente del trabajador (pareja de hecho o miembro de familia: esposo (a), hijo del trabajador o de su esposo (a) o pareja de hecho, o sus padres). - Comprobarlo con certificado médico

Fuente: Elaboración propia.

Ninguna de las licencias es remunerada. Sin embargo existe el Seguro de Empleo Federal (EI, Employment Insurance) el cual estipula el pago de cierto número de días para los trabajadores que están gozando de una licencia. En el caso del permiso por maternidad se otorgan 15 semanas con remuneración; para el permiso parental, el pago es de 35 días; para el caso de enfermedad de un miembro de la familia del empleado el pago correspondiente son 6 días.

Es importante mencionar que estos permisos pueden combinarse sin exceder 50 días de ausencia. Y para el caso de que ambos padres trabajen en la misma empresa y soliciten permisos, estos no podrán ser mayores a 35 semanas entre ambos.

3.5 Quebec

Quebec tradicionalmente se ha venido considerando casi como una provincia autónoma. Pocas veces participa de acuerdos con otras provincias, incluso con el gobierno federal. Esta provincia establece sus propios programas y regulaciones abarcando, incluso, temas como un sistema de contribuciones separado, al igual que la política de inmigración, diferentes planes de capacitación para la mano de obra y sus propios programas para ayudar a las familias necesitadas, entre otros.

Esta provincia ha sido líder en Canadá por su sistema de educación temprana. Desde que instituyó su política familiar en 1997 el aprendizaje temprano ha sido la pieza clave. De hecho más recientemente introdujo un marco de política perinatal desde el embarazo hasta un año de edad.

También, el gobierno de Quebec ha definido sus prioridades en materia de igualdad entre mujeres y hombres con la Ley de Igualdad de hecho entre hombres y mujeres aprobada en diciembre de 2006 la cual promueve y estimula el reparto equilibrado de las responsabilidades de familiares entre los padres.

El gobierno ha puesto en marcha dos importantes programas específicamente dedicados a lograr una mejor conciliación de la vida familiar y el trabajo: servicios de cuidado infantil a un precio reducido y el Plan de Seguro Parental de Quebec, pero además existen otras medidas implementadas como el crédito fiscal reembolsable para gastos de cuidado infantil o el Programa de Asistencia de Tareas, así como la adopción de medidas de flexibilidad laboral para reducir los efectos colaterales que causa el estrés por conciliar ambas esferas.

Otras formas que el gobierno de la provincia de Quebec ha implementado para mejorar el equilibrio trabajo y familia son:

- a) Programa de apoyo financiero a los lugares de trabajo en términos de equilibrio trabajo-familia (Ministère de la Famille et des Aînés). Buscan fomentar el desarrollo de soluciones para el equilibrio trabajo-familia

brindando apoyo financiero de hasta \$ 10 000 dólares para las empresas y \$50 000 dólares para las asociaciones.

- b) La norma de conciliación trabajo-familia (La norme Conciliation travail-famille, BNQ 9700-820), (Bureau de normalisation du Québec). Certifica y premia a cualquier organización pública o privada, por sus buenas prácticas.
- c) Premios a las empresas que favorecen el equilibrio entre trabajo y familia (Ministère de la Famille et des Aînés).

Estas acciones son tan solo una muestra de que el gobierno de Quebec tiene un firme compromiso en la lucha por conciliar el trabajo y la familia y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Volviendo al tema de cuidados infantiles y licencias parentales en la provincia se tiene lo siguiente.

3.5.1 Marco Legislativo Local

El marco legal de Quebec exige una mención especial por su gran sustento y reconocimiento institucional a la equidad de género y no discriminación. Asimismo, ha dado pasos agigantados en la implementación de políticas que permitan conciliar el trabajo remunerado con las responsabilidades familiares y en la regulación de los servicios de cuidado infantil, haciendo de este asunto un compromiso social donde el estado juega un rol predominante.

Cuadro 3.9 Legislación en favor de la conciliación entre trabajo y familia en Quebec	
Norma	Contenido
Act Respecting Labour Standards (Ley de Normas Laborales)	Regula lo relacionado con los permisos o licencias por maternidad, paternidad, parentales .
Act Respecting Parental Insurance	Esta ley propone un plan de seguro para los padres, cuyo objetivo es pagar por los beneficios de maternidad, paternidad, parentales , entre otros
Pay Equity Act (Ley de Equidad Salarial)	Esta ley es obligatoria para las dependencias y organismos gubernamentales, tiene el propósito de corregir las diferencias en la remuneración, debido a la discriminación de género .
Act Respecting Equal Access to Employment in Public Bodies (Ley sobre la Igualdad de Acceso al Empleo en los Organismos Públicos)	Esta normativa se encarga de exigir a todos los organismos públicos que emplean a más de 100 personas un programa para promover el igual acceso al empleo .
Educational Childcare Act	Fomenta el desarrollo armónico de los servicios de cuidado de niños, teniendo en cuenta las necesidades de los padres en particular, su necesidad de conciliar sus responsabilidades familiares y profesionales y su derecho a elegir su proveedor de cuidado infantil .
Act Respecting Childcare Centres and Childcare Services (Ley sobre Centros de Cuidado Infantil y Servicios de Guardería)	Esta ley tiene por objeto mejorar la calidad del cuidado y de la educación en los centros de cuidado infantil, guarderías, escuelas infantiles y de los proveedores de cuidado infantil en hogares a fin de garantizar la salud, seguridad y fomentar el desarrollo y bienestar de los niños a quienes se les ofrece cuidado.
Individual and Family Assistance Act (Ley de Asistencia Individual y Familiar)	Esta ley busca implementar medidas, programas y servicios diseñados para fomentar la independencia económica y social de las personas y las familias .
Act Respecting Family Assistance Allowances	Esta ley otorga una asignación mensual por cada hijo soltero menor de 18 años que tenga residencia en Quebec .
Act to Establish a Caregiver Support Fund (Ley para Establecer un Fondo de Apoyo para Cuidadores)	Es un fondo de apoyo al cuidador de un adulto mayor que brinda asistencia regular no remunerada en el hogar a las personas mayores con una discapacidad significativa o persistente.
Act to Establish an Early Childhood Development Fund (Ley para Establecer un Fondo de Desarrollo Infantil Temprano)	El propósito del fondo es contribuir al desarrollo integral de niños de cinco años de edad y menores que viven en la pobreza , con el fin de promover su exitosa entrada en el sistema escolar y la continuación de su educación.

Fuente: Elaboración Propia.

En este cuadro se representan de manera general las regulaciones que fomentan los servicios de cuidado infantil (y uno para adultos mayores), donde se destaca un amplio reconocimiento y protección a los derechos de los niños de recibir cuidados adecuados y de calidad, y el derecho a los padres de contar con este tipo de servicios para facilitarles su acceso y permanencia en el mercado de trabajo.

También se hace mucho énfasis en el desarrollo, promoción, investigación y financiamiento de proyectos e iniciativas en favor de la crianza de los niños, el desarrollo integral, social y emocional.

3.5.2 Servicios y Programas de Cuidado Infantil en la provincia de Quebec

Quebec es la provincia que cuenta con el servicio más amplio de cuidados infantiles y se caracteriza por a) Brindar hasta 23.5 horas diarias a niños de 0 a 5 años, y b) Un bajo costo de \$7 dólares por día para los padres.

La actual política de cuidado y educación infantil temprana tiene sus raíces en 1996 con el plan de gobierno del partido de Quebec el cual desarrolló una amplia política para la infancia de 0 a 12 años. Los tres componentes de la política eran: un subsidio integrado para lactantes y niños pequeños; expansión de las prestaciones y licencias maternas y paternas; y el desarrollo de servicios universales de cuidado y educación infantil.

En 1997, un solo ministerio se hizo responsable del cuidado infantil y la política de educación para niños de 0 a 4 años de edad, el Ministère de la Famille et de l'Enfance.

La nueva política ECEC fue implementada en los siguientes 4 años, empezando con la extensión del programa de jardines de niños a tiempo completo para niños de 5 años de edad y la creación de centros regulados para los niños de 4 años por \$ 5 dólares diarios. La elección de un gobierno liberal en 2003 anunció la creación de nuevas oportunidades para servicios con fines de lucro. El gobierno incremento las tasas a \$7 dólares diarios (Brennan D. ed., 2008).

El Educational Childcare Act adoptada en 2005, exigió a todos los centros de cuidado infantil, proporcionar programas de educación, asimismo estableció que ningún centro podría cobrar más de \$7 dólares por día. A partir de entonces, los niños entre 0 y 4 años de edad son responsabilidad del Ministère de la Famille et des Aînés (Ministerio de la familia y los ancianos, MFA) (Report of the Standing Senate Committee, 2009). Por su parte, el Ministerio de Educación es responsable del cuidado de los mayores de 5 hasta los 12 años al terminar el horario escolar.

Los servicios no están destinados solamente a familias de bajos ingresos ni tampoco se limita a los padres que trabajan o estudiantes matriculados, como es el caso de la mayoría de las provincias, por lo que podría decirse que en Quebec - como caso único- el servicio de cuidado infantil tiende a la universalización.

En cuanto a los servicios de cuidado son de diferentes tipos. Algunos de ellos están contenidos en leyes y otros servicios pueden no estar regulados. Los tipos de cuidado infantil se identifican por:

- Aquellos que están contenidos bajo la Educational Childcare Act y sus reglamentaciones;
- Aquellos bajo la Ley de Educación, y
- Aquellos que no están sujetos a ninguna ley que regule las actividades de cuidado.

Cuadro 3.10 Servicios de Cuidados Infantiles de Quebec	
Servicios bajo la Educational Child Care Act	
-Las organizaciones o personas a cargo de los servicios de cuidado, deben obtener permiso del Ministerio de la Familia y Personas Mayores (Ministère de la Famille et des Aînés) o ser reconocidos por alguna oficina coordinadora del cuidado infantil. -Se les exige implementar un programa educacional que considere las edades de todos los niños que asisten y el tiempo que pasan ahí. -Este servicio debe promover el desarrollo emocional, social, moral, cognitivo, lingüístico, físico y motriz de los niños, así como hábitos saludables de alimentación y estilo de vida sana.	
<i>Child Care Center</i> (CPE por sus siglas en francés)	-Son organizaciones sin fines de lucro o cooperativas. -Su consejo de dirección está formado por 2/3 partes de los padres de los niños que asisten. -Cada centro puede recibir hasta 80 niños. -Los servicios son ofrecidos con una base de tiempo completo o medio tiempo.
<i>Day Care Center o Guarderías</i>	-Son manejadas por organizaciones con fines de lucro. -En el comité directivo puede haber hasta 5 padres de los niños que asisten a la guardería -Tienen permiso para recibir desde 7 niños hasta un máximo de 80. *Las guarderías que no están subvencionadas tienen la facultad de establecer libremente las contribuciones que deben pagar los padres para el cuidado de sus hijos. -Los servicios prestados pueden ser de tiempo completo o sólo la mitad.
<i>Home Childcare Center</i> (Cuidado infantil en hogares)	- Se prestan en alguna residencia privada y algunas veces los padres de familia pueden ayudar -Debe ser reconocido por alguna oficina coordinadora y debe ser asistido por otro adulto. -El proveedor debe presentar un plan educacional y de cuidado acorde a determinados términos y condiciones establecidas con los clientes, en particular aquellos relacionados con los horarios y el número de días de atención. -No pueden cuidar a más de 9 niños. - La gran mayoría de los proveedores de cuidado infantil en hogares que están reconocidos por alguna oficina coordinadora ofrecen cuotas bajas (\$7 dólares por día)
Servicios de cuidado infantil bajo la Ley de Educación (Education Act)	
-Los cuidados infantiles en escuelas (niños de 5 a 12 años) no están inmediatamente ligados a la política familiar de Quebec ni al sistema CPEs y otros servicios de cuidado infantil, esto porque recae bajo la jurisdicción del Ministerio de Educación y no en MFE como lo hacen los demás. Su financiación proviene del Ministerio de Educación a través de las juntas escolares (Coalition of the Child Care Advocates of BC s/f.). -Los servicios que están regulados bajo esta ley son dirigidos por una junta escolar y se ofrecen dentro de una escuela, los servicios se ofrecen por \$7 dólares diarios por niños de 5 a 12 años que asisten a la escuela. Los servicios se prestan en tres horarios: - En las mañanas antes de las clases, - En la hora de la comida o - Después de clases.	
Servicios de cuidado infantil que no están sujetos a ninguna ley o regulación	
Quienes proveen servicios de esta manera no son requeridos de tener un permiso por el Ministerio de la Familia y los Ancianos, ni son reconocidos por alguna oficina coordinadora.	
Cuidado en hogares	
Cuidado infantil en organizaciones comunitarias o cuerpos públicos	Con ayuda de los padres de los niños ofrecen cuidados ocasionales o temporales.
Guarderías (Nursery school)	Son establecimientos que reciben por lo menos a 7 niños entre edades de 2 a 7 años sobre una base que no excede de 4 horas de servicio por día.
Cuidado infantil ocasional.	Las instalaciones pueden ser dentro de un establecimiento de salud y servicios sociales o en algún establecimiento comercial durante un evento especial donde se hallan los padres para asegurar que puedan estar en contacto con sus hijos cuando lo necesiten.

Fuente. Elaboración propia.

Resultados del programa

- Uno de los pocos estudios sobre la calidad de las guarderías en Quebec informó en 2005 que el 61 por ciento tenía una calidad global calificada como mínima (con calificaciones de 3 a 4.9 sobre 7), mientras que el 12 por ciento fueron calificadas como insuficientes y el 27 por ciento como buena. El subsidio del gobierno y la regulación, evidentemente, no garantiza la alta calidad.
- Debido a las bajas cuotas, el resultado predecible ha sido que la demanda supere a la oferta: Decenas de miles de niños están en las listas de espera. Los padres afectados o bien han pospuesto su entrada en la fuerza de trabajo o están adquiriendo formas más caras de cuidado de niños.
- En cuanto a la universalidad y la asequibilidad los cálculos de los expertos demuestran que las familias con ingresos relativamente altos (más de \$60.000 USD) son los más beneficiados del sistema (en el año 2000, más del 58 por ciento de los niños en guarderías subsidiadas provenían de estas familias). Mientras tanto, aquellos con ingresos entre \$25.000 y \$ 40.000 USD, su situación financiera empeoró debido a que tuvieron que utilizar servicios de cuidado infantil no subsidiado.
- El servicio de \$7 dólares al día también se traduce en una competencia desleal para los operadores de guarderías privadas no subsidiadas, limitando aún más las opciones de los padres. Desde 1997, su cuota de mercado se ha convertido en insignificante. Ellos representaron tan sólo el 1.7 por ciento de todos los espacios en el año 2006 (Kozhaya, 2007).

3.5.3 Licencias Laborales para Facilitar la Atención de Responsabilidades Familiares

En la provincia de Quebec la ley que regula las relaciones laborales es la Act Respecting Labour Standards, ella contiene los temas relacionados con las ausencias familiares y días de permisos laborales para facilitar la relación del trabajador con sus responsabilidades familiares. Los tipos de permisos o licencias se detallan a continuación.

Cuadro 3.11 Licencias laborales en Quebec		
Tipo de licencia	Duración	Características
Maternidad	18 semanas	- Pude añadirse permiso parental - No puede comenzar antes de las 16 semanas anteriores a la fecha probable del parto y no terminará a más tardar 18 semanas después.
Licencia especial de maternidad	Hasta de 9 meses: Si el parto es interrumpido antes de la semana 20 tiene derecho a 3 semanas de ausencia y si es interrumpido después de la semana 20 hasta 10 semanas de permiso	- Cuando hay un riesgo de interrupción de su embarazo o un peligro para la salud de la madre o el feto - Presentar certificados médicos que justifiquen la gravedad.
De paternidad	5 semanas	- No puede iniciarse antes de la semana del nacimiento del niño y al final a más tardar 52 semanas, después puede sumar o combinar el permiso parental.
Permisos parentales	Hasta 52 semanas	- Si tiene un impacto en el cálculo de las vacaciones
Permisos por enfermedad o donación de órganos o tejidos	- Por un máximo de 26 semanas por período de 12 meses si está enfermo, tiene que efectuar una donación de órganos o tejidos para el trasplante o la víctima de un accidente. - Un máximo de 104 semanas, por sufrir lesiones graves después de un delito.	- El trabajador debe completar 3 meses de servicio ininterrumpido con el mismo empleador
Permisos para proporcionar cuidados familiares	9 días por año	- Para cumplir las obligaciones relacionadas con el cuidado, la salud o la educación de su hijo o el hijo de su cónyuge, del cónyuge, de su padre o madre, de su hermano o hermana, de uno de sus abuelos.

Fuente. Elaboración propia.

La Labour Standard Act contiene disposiciones relativas a los permisos parentales que protegen a la mayoría de los trabajadores de Quebec, ya sean tiempo completo o parcial y ninguna licencia es pagada, además otorga los mismos derechos tanto para el nacimiento de un hijo o de un recién colocado en adopción.

Para el caso de la licencia por maternidad, la ley también prevé que una empleada puede estar ausente, sin goce de sueldo, cuantas veces sea necesario, para los exámenes relacionados con su embarazo.

Además de las licencias arriba mencionadas, la ley de normas laborales es muy amplia y específica respecto de las licencias para ausentarse del trabajo por otras situaciones para el empleado acreditado con 3 meses de servicio con el mismo

empleador, sin goce de sueldo hasta 12 semanas por año si su presencia es necesaria debido a un accidente o enfermedad grave que implica: a su hijo, esposa, hijo de su cónyuge, padre o madre del trabajador o de su esposa, hermanos o abuelos.

También se contemplan extensiones de las licencias:

- Hasta 104 semanas si su hijo menor de edad sufre de una enfermedad grave potencialmente mortal.
- Hasta 104 semanas si se requiere su presencia con su hijo menor de edad que fue víctima de un crimen.
- Hasta 104 semanas en las que la muerte de su hijo o cónyuge sea resultado de un crimen.
- Hasta 52 semanas después de la desaparición de su hijo menor de edad.
- Hasta 52 semanas después del suicidio de su hijo o de su cónyuge.

Es importante resaltar que el Act Respecting Labour Standards reconoce el derecho a ausentarse bajo otros supuestos, como el duelo, por ser víctima de un crimen, accidentes, unión marital, entre otros.

Todos los permisos y licencias mencionados en este apartado obligan al empleador a regresar al trabajador al puesto de trabajo que tenía o, si este se halla ocupado, en uno con iguales condiciones y con todos los beneficios que le correspondían antes de su ausencia.

Plan de Seguro Parental de Quebec

La provincia de Quebec tiene un plan de seguros que substituye al seguro federal otorgando mayores beneficios y flexibilidad. Para los casos anteriores (licencia maternal, paternal y familiar) otorga mayor protección a los padres para recibir pagos durante el goce de sus permisos.

Finalmente cabe resaltar, que Canada y en específico Quebec, tienen más desarrolladas las políticas de género y las de conciliación entre trabajo y familia. Si bien queda mucho por hacer en cuando a la ampliación de espacios para el cuidado infantil, Quebec puede ser un buen modelo para replicarlo en los demás casos analizados. Además Quebec es el único caso que ha regulado las licencias para los padres.

CAPÍTULO IV. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS POLÍTICAS DE CUIDADO INFANTIL: PROGRAMAS Y LICENCIAS PARENTALES.

En los capítulos anteriores, se ha mostrado que no obstante la integración de los mercados laborales entre México, Estados Unidos y Canadá, la falta de una armonización institucional común en el tema de empleo ha ampliado las asimetrías entre los trabajadores de cada país. Si a esto se le suma la diferencia de sus regímenes de bienestar y políticas sociales, se tiene como resultado amplias brechas de desigualdad en los mercados laborales entre los países, sobre todo para aquellos trabajadores con responsabilidades familiares.

Sin embargo, excepcionalmente, gracias al desarrollo de políticas de conciliación entre trabajo y familia como las descritas en el capítulo anterior, los gobiernos han podido menguar los obstáculos que enfrentan las mujeres para insertarse en el mercado laboral, destacando las políticas implementadas en Canadá -y en Quebec primordialmente- donde se presentan mayores niveles de participación laboral de las mujeres.

Este capítulo busca hacer un balance de las políticas de cuidado infantil y de las licencias parentales de los tres países y en concreto de Wisconsin, Quebec y el Distrito Federal, con el fin de resaltar en qué medida contribuyen para mejorar las opciones laborales de los trabajadores con responsabilidades familiares y, a partir de ello, rescatar las mejores experiencias de los países analizados para, en el último capítulo, estar en condiciones de hacer una propuesta de política de conciliación entre trabajo y familia para México en el marco de un escenario cada vez más globalizado.

Para hacer el análisis sobre estas políticas, se tomarán en cuenta cuatro criterios, a saber:

1. Determinar si las políticas/programas/servicios promueven la desmercantilización del cuidado infantil; es decir que no dependa exclusivamente de los ingresos familiares la compra de dichos bienes o servicios en el mercado. Este criterio considerará:
 - a) Gasto Público destinado al cuidado infantil;
 - b) Presupuesto asignado a los programas; y
 - c) Cobertura de los programas.
2. En qué medida las políticas/programas/servicios ayudan a desfamiliarizar (desfeminizar) el cuidado infantil y promueven la equidad de género. Este punto se responderá tomando en cuenta:
 - a) Las edades que cubren los servicios;
 - b) Los horarios de los servicios;
 - c) La calidad de los servicios;

- d) Saber a quién o quiénes se dirigen las licencias o permisos familiares para el cuidado de los hijos; y
 - e) Si los programas se dirigen exclusivamente a las mujeres o a los padres o algún otro familiar.
3. Conocer si el tipo de programas o servicios que se prestan tiene un carácter universal o, focalizado, es decir:
- a) Si cualquier persona (hombre, mujer o tutor) puede hacer uso de los mismos (universalización);
 - b) Si están dirigidas a cierto grupo de la población como trabajadores formales con prestaciones sociales (segmentación); y
 - c) Si solamente se dirigen a familias de bajos ingresos o que se ubiquen en determinada línea de pobreza (focalización).
4. Determinar si las políticas/programas/servicios promueven el empleo.
- a) Revisión de los objetivos o propósitos y los resultados

Para hacer el balance de esos criterios se considerarán como casos de estudio los programas de cuidado infantil; Estancias Infantiles (Distrito Federal), Wisconsin Shares (Wisconsin) y el Programa de bajo costo \$7 dólares por día (Quebec), así como las licencias para ausentarse del trabajo de cada uno de ellos. Se advierte que en los dos últimos casos, estas políticas no representan la situación de sus respectivos países pues en ellos las políticas familiares y de la infancia son responsabilidades locales es decir, cada estado y cada provincia determinan sus propios programas. Para el caso de que no pudiera responderse alguno de los criterios debido a la falta de datos disponibles, se tratará de contestar con la información nacional, haciéndose dicha indicación en cada caso.

1. Desmercantilización del cuidado infantil

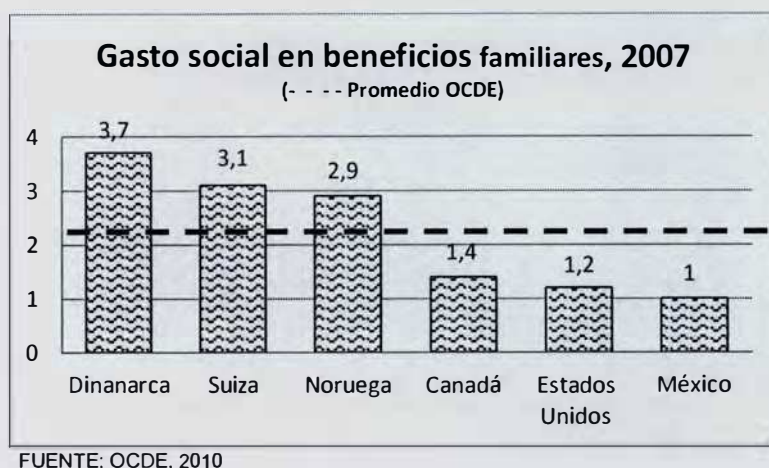
Con este criterio se busca determinar en qué medida el Estado es responsable de los gastos de los servicios de cuidado infantil y deslinda de esta responsabilidad a las familias, es decir, crea ciudadanos independientes y autónomos.

a) Gasto Público destinado al cuidado infantil

En un reciente estudio denominado Gender Brief elaborado por la División de Política Social en marzo de 2010, se analizó el porcentaje del producto interno que cada país miembro de la OCDE utiliza en beneficios familiares.

Para el caso de las políticas hacia las familias, el estudio consideró los incentivos fiscales, los servicios y las transferencias económicas para las familias⁵². El promedio de los países miembros de la OCDE fue de 2.3 por ciento de su PIB. A continuación se muestran los niveles que alcanzaron Canadá, Estados Unidos y México.

Gráfica 1



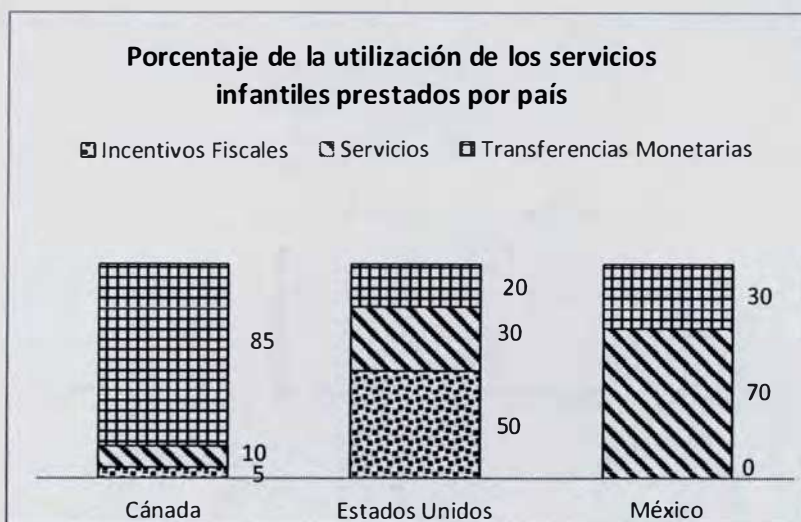
Para efectos gráficos a México se le otorgó el 1 por ciento, sin embargo, en el estudio citado, se señala que el porcentaje del PIB que el país destina para beneficios familiares es de .9 por ciento.

Por su parte, Canadá y Estados Unidos (1.4 y 1.2 por ciento respectivamente) tampoco alcanzan el promedio de los países de la OCDE. Lo cual demuestra, a nivel global, que los tres países están muy por debajo de la media en cuanto a la inversión presupuestal que para la familia se destina.

La manera en que los tres países distribuyen sus inversiones es la siguiente:

⁵² El estudio citado, reconoce, a grandes rasgos, tres tipos de gasto público en prestaciones familiares. 1. Relacionadas con los niños, transferencias en efectivo a las familias con niños: incluye las asignaciones por hijos, los niveles de pago varían con la edad del niño en algunos países y otras veces son income-tested; otros son los pagos por la duración de los permisos parentales, y la ayuda exclusiva para las familias monoparentales (en algunos países). 2. El gasto público en servicios para las familias con niños incluye: la financiación o subvención directa a los proveedores de cuidado infantil y las instalaciones para la educación temprana, pagos destinados a los padres por los gastos en cuidado infantil. El gasto en ayudas públicas para los jóvenes y centros residenciales, el gasto público para servicios familiares, incluyendo instalaciones y servicios de asistencia a domicilio para las familias necesitadas. 3. El apoyo financiero a las familias a través del sistema fiscal. Los gastos fiscales incluyen exenciones de impuestos a las familias (por ejemplo, ingresos de las prestaciones por hijos que no está incluida en la base imponible), subsidios fiscales por hijos (importes para niños que se deducen de los ingresos brutos y no se incluyen en la base imponible), créditos fiscales por hijos, son las cantidades que se deducen de la obligaciones tributarias. (OECD, 2011).

Gráfica 2



Fuente: OECD, 2010.

Nota. Los conceptos representados solamente corresponden a los gastos públicos para las familias como: pagos o transferencias por cada hijo menor de edad; prestaciones de licencias parentales y apoyos para el cuidado infantil.

En Canadá (excepto Quebec) y Estados Unidos las transferencias económicas y los incentivos fiscales tienen un papel protagónico frente a los servicios.

Si bien el tema de la política de beneficios y apoyos a la niñez temprana no es parte de la presente investigación, bien vale la pena comentar que en Canadá y Estados Unidos funcionan ambos esquemas.

Por su parte Canadá cuenta con un amplísimo conjunto de programas que otorgan transferencias económicas para ayudar a las familias con los costos de crianza de los hijos, incluso sin estar sujetos a comprobación de ingresos: Universal Child Care Benefit, Child Care Expense Deduction, Child Disability Benefit, Child Care Tax Benefit y, Nacional Child Benefit Supplement (NCBS).

En México no se han implementado este tipo de políticas ni programas específicos que tengan como objetivo ayudar con los gastos de crianza de los hijos (con excepción de los apoyos que transfiere el programa Oportunidades bajo el rubro Apoyo Alimentario Infantil Vivir Mejor, en el cual las familias beneficiarias con hijos de 0 a 9 años, pueden recibir bimestralmente un apoyo monetario de 100 pesos por mes para cada menor que se ubique dentro de este rango de edad, para fortalecer el desarrollo de los menores. Las familias pueden recibir hasta 3 apoyos por este concepto ROP, 2012).

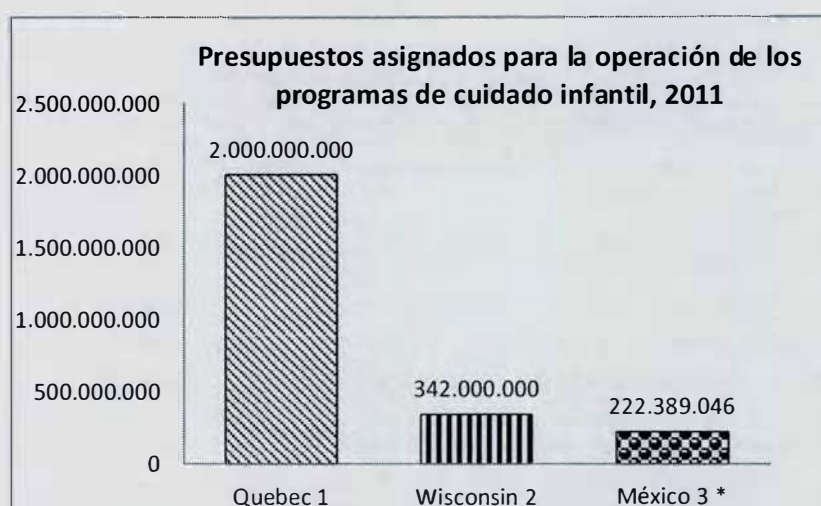
b) Presupuestos asignados a los programas de cuidados infantiles

Los programas en el Distrito Federal, en Wisconsin y en Quebec, más allá de sus diferentes diseños, cuentan con asignaciones presupuestales ampliamente desiguales.

Es necesario advertir que en los casos de Quebec y Wisconsin, los montos presupuestales que se asignan para la operación de estos programas son a nivel provincial y estatal.

En el caso del Distrito Federal, el programa de Estancias Infantiles, como se mencionó en el capítulo correspondiente, es federal y no se ha podido determinar el monto asignado para esta entidad. Sin embargo, para efectos demostrativos, a continuación se presenta un comparativo donde se demuestran los montos en dólares asignados a cada uno de estos programas.

Gráfica 3



Fuente: Elaboración propia, con datos de 1. Lefebvre Pierre, et al. Quebec's Chilcare Universal Low Fees Policy, 10 year after: effects, costs and Benefits. Université du Quebec a Montreal. 2. Agency Budget Request, 2011-2012 Bienium, sept 15, 2010, Wisconsin Department of Children and Families. 3. SEDESOL. Dirección de Políticas Sociales, primer informe trimestral 2011, Programas de subsidio del ramo administrative 20. Desarrollo social, subsecretaría de Desarrollo Social y Humano. Dirección General de Seguimiento, abril 2011.

Nota. Los datos mostrados en esta gráfica podrían resultar engañosos, por lo tanto es necesario advertir que se utilizan demostrativamente para distinguir los diferentes niveles presupuestales asignados a cada programa. En ningún momento se pretende comparar el gasto en una provincia o estado con el de un país.

El gobierno de Quebec asignó el monto de 2 mil millones de dólares en el ejercicio fiscal 2011 para operar el programa de bajo costo de \$7 dólares por día. Ese mismo año Wisconsin presupuestó \$342 millones de dólares para el programa Wisconsin Shares.

A nivel *nacional*, el gobierno mexicano operó el programa de Estancias Infantiles para madres trabajadoras con un presupuesto asignado de poco más de \$222 millones de dólares en el año 2011.

Cómo se puede observar, existe una enorme diferencia en los presupuestos asignados a los tres programas. En Quebec se habla de dos mil millones de dólares para un programa en una sola provincia. En Wisconsin se trata de más de trescientos millones de dólares para operar ese programa, y todavía más alejado son los poco más de doscientos millones de dólares con que opera en todo el país el programa de estancias infantiles en México.

c) Con relación a la cobertura de los programas se tiene lo siguiente:

Cuadro 4.1 Cobertura de los programas	
Programa	Cobertura
PEI	44% respecto de su población objetivo en 2010 ³
Wisconsin Shares	No tiene lista de espera ¹
CPE	Cerca del 40% en 2008 ²

¹ State Child Care Assistance Policies 2011: Reduced Support For Families In Challenging Times. National women's law center. Wisconsin State Childcare Fact Sheet. ² Percent of children 0-5 years for whom there was a regulated child care space – 2008, (Early Childhood Education and Care in Canada 2008). ³ CONEVAL Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011.

Solamente Wisconsin no cuenta con listas de espera, lo que parecería indicar que el servicio cubre totalmente la demanda. Quebec y México están muy por debajo de alcanzar los niveles deseados de cobertura.

Lo anterior provoca que los cuidados infantiles se trasladen al mercado principalmente en Estados Unidos y un poco menos en Canadá (donde el cuidado también recae en los servicios no regulados). Para México el cuidado infantil corre a cargo de las madres (78 por ciento frente al 1 por ciento del cuidado en lugares privados).

Como resultado, se tiene que en ninguno de los tres países se invierte lo suficiente para cubrir a la población necesitada de cuidados (excepto Wisconsin), por lo que no se promueve la desmercantilización de los servicios de cuidado infantil y, en consecuencia, en los dos países del norte se alcanza este beneficio (y su calidad) dependiendo del nivel de ingresos familiares, y en México, el cuidado se brinda a costa del desarrollo profesional de las madres.

2. Desfamiliarización (desfeminización) del cuidado infantil y promoción de la equidad de género

Uno de los objetivos de las políticas de conciliación es promover la equidad entre hombres y mujeres en los ámbitos público y privado. Estas políticas han tratado de evitar que se vea a las mujeres como las únicas encargadas de conciliar el trabajo y la familia y buscan romper con los roles tradicionales de género en el hogar.

Para ello, es importante saber en qué edades se enfocan los programas existentes o cuáles quedan fuera de la responsabilidad estatal y los horarios en que los padres pueden deslindarse de cuidar a sus hijos y dedicarse a otras actividades (empleo, capacitación, ocio, etc.), así como la calidad de los servicios, lo que redundaría en el grado de confianza que los padres tienen para utilizar un servicio público. También, es importante revisar si los programas se dirigen hacia los hombres, familiares u otros tutores responsables de los menores, así como las licencias o permisos en el trabajo para ausentarse por motivos familiares.

a) Edades y horarios de los programas de cuidado infantil

Cuadro 4.2 Edades y horarios en que se prestan los servicios de cuidado infantil		
País	Edades	Horarios
México (PEI)	De 1 año a 3 años 11 meses (5 años 11 meses para niños con discapacidad)	Los horarios se establecen en el reglamento interno de cada estancia, pero según las Reglas de Operación del programa, debe prestarse el servicio por lo menos 8 horas diarias.
Wisconsin (Wisconsin Shares)	De 0 a 13 años (hasta 19 años a niños con discapacidad)	15 horas diarias (con posibilidad de extensión)
Québec (\$7 dólares x día)	De 0 a 5 años	23 horas diarias

Fuente. Elaboración propia.

Respecto a las edades que cubren los programas o servicios en México, a pesar de que existe una mayor variedad (considerando los servicios de la seguridad social de los trabajadores), hay una ausencia absoluta de servicios para mayores de 6 años (excepto por el Programa de Escuelas de Tiempo Completo de la SEP aunque tiene por objetivo primordial evitar el rezago estudiantil y mejorar los niveles educativos de los niños) y para los recién nacidos. Solamente tres instancias (guarderías del IMSS, los CAIC y los CENDI/CENDIDEL de la SEP) ofrecen servicios para niños desde los 45 días de nacidos.

Los servicios en Estados Unidos abarcan edades más extendidas y en Quebec, existen otros programas donde se pueden recibir a niños mayores de 5 años o después del horario escolar, tal como se mostró en el capítulo anterior.

Por lo que respecta a los horarios de los servicios en el PEI, no cumplen con las necesidades de los padres que trabajan, pues no son compatibles con sus horarios, desafortunadamente no pueden extenderse más allá de lo estipulado en los reglamentos internos de cada estancia, ocasionando que los padres limiten sus jornadas laborales para hacerse cargo del cuidado de los menores.

En Wisconsin y Quebec los horarios son más extendidos y permiten una mejor compatibilidad con las expectativas laborales de los padres, además de que les permite contar con mayor disponibilidad de tiempo para utilizarlo según sus necesidades personales o laborales.

b) Calidad de los Servicios

Medir la calidad de los servicios de cuidado infantil es difícil, si bien existe cierto consenso internacional donde se hace referencia a aspectos estructurales y procedimentales. Estos últimos, son los más difíciles de evaluar porque se refieren a las dinámicas y vínculos que se pueden crear entre los niños y sus responsables. Por otro lado, las características estructurales se refieren a variables más fáciles de medir como: grado de estudios de los responsables y su experiencia previa en el cuidado infantil, proporción de niños por responsable, número de niños por grupo, sobre las instalaciones, entre otros (Gerhard, 2009).

Quebec, por su lado, actualmente cuenta con una vasta regulación que rige la distribución física de las instalaciones, la seguridad y salud de los niños, apoyo educativo, capacitación de personal, entre otros (Regulation Respecting Child Care Centres, Ministère de la Famille et de l'Enfance). Sin embargo, en 2005 menos del 15 por ciento de los niños canadienses tenía acceso a cuidados que contaran con la debida reglamentación y licencia (Friendly & Beach, 2005, citado en Prentice 2005).

La mayoría de los niños que requieren de cuidado fuera del hogar en Canadá lo obtienen a través de servicios informales: sin reglamentación, sin estándares de calidad, sin capacitación, sin pago de impuestos ni garantías laborales (Prentice, 2005). Al respecto la OCDE señaló: "El resultado [de los servicios de cuidado infantil en Canadá] es una severa fragmentación y una enorme variedad en relación con la calidad, disponibilidad y accesibilidad" (OCDE, 2004 citado en Prentice, 2005).

Actualmente, ha habido un fuerte interés en mejorar la calidad de los servicios prestados en este país, a través del aumento en los salarios de los trabajadores y proveedores de cuidado infantil. La mejora de los salarios ayuda a reclutar buenos

candidatos, mantener y fomentar los actuales proveedores de cuidado infantil, y buscar la formación continua, el gobierno también ha promovido y apoyado la profesionalización de la ECCE (Early Child Care Education, 2009).

En Estados Unidos diversos estudios han demostrado que la mayoría de los centros de cuidado infantil tienen una calidad entre pobre y mediocre, pues casi la mitad reúne menos de un mínimo de los estándares de calidad establecidos. Sin embargo, existen grandes esfuerzos para mejorar la calidad de la educación temprana y cuidado infantil a través de leyes federales, estatales y locales.

“La financiación federal, estatal y local no proporciona recursos suficientes, incluso cuando se combina con las cuotas de los padres, para garantizar una formación adecuada de la fuerza de trabajo en la educación temprana, además no se proporciona una compensación razonable y hay poca profesionalización al respecto” menciona el estudio llamado Quality Early Education and Child Care From Birth to Kindergarten en 2005.

En el caso de México, es importante advertir que no existe un estudio que abarque la calidad de todas las instancias prestadoras de servicios de cuidado infantil. Cada una de ellas, opera bajo su propio esquema de calidad⁵³. Además como lo señala Roberto Gerhard “...los servicios públicos de cuidado infantil en México carecen de una estrategia nacional que les den coherencia y uniformidad, tienen una calidad irregular y una enorme falta de supervisión. De tal manera que cada institución que ofrece estos servicios tiene su propio conjunto de requisitos y su propio sistema de supervisión. Esto corrobora que la política que ha llevado a cabo el gobierno es ineficiente y desigual. Y también nos permite decir que el gobierno no le ha dado la importancia que merece y que en el afán de aumentar la cobertura se ha descuidado la calidad” (Gerhard, 2009:51).

No obstante, que ningún programa alcanza buenas calificaciones en la calidad de los servicios, las necesidades familiares obligan a los padres a utilizarlos y demandar más espacios a costa del bienestar infantil.

c) Población a la que se dirigen los programas de cuidado infantil

Para la promoción de la equidad de género es importante que estos programas no se dirijan exclusivamente a las madres, sino que otorguen los mismos derechos a los padres o a un familiar que tenga la custodia del menor.

En los casos analizados, se muestra que en los programas Wisconsin Shares y en el de \$7 dólares por día de Quebec, pueden hacer uso del programa cualquiera de

⁵³ La supervisión que realiza el personal de la Sedesol a las Estancias Infantiles, está enfocada a revisar el cumplimiento de las Reglas de Operación del Programa, principalmente en temas de seguridad, equipamiento, orden y temas administrativos.

los padres que tenga la custodia del menor, es decir van dirigidos a las familias con hijos dentro de las edades mencionadas.

En el caso de PEI establece que podrán ser beneficiarios las madres, padres solos, tutores o principales cuidadores que trabajan, buscan trabajo o estudian. Es de resaltar que para que un padre pueda tener acceso a este programa se establece como requisito que esté solo, lo que significa una barrera para los hombres.

d) Promoción de la equidad de género en las licencias familiares

Al igual que los programas, es importante que las políticas de permisos familiares, permitan a los padres hacerse cargo del cuidado infantil, al mismo tiempo es necesario conocer su duración y si son pagadas o no pues, de esta manera, se puede observar el grado en que otros actores (Estado o mercado, empleadores) coadyuvan en las actividades de cuidado además, de que a través de las licencias se promueve o coarta la equidad de género.

En el caso de México las licencias para cuidar a un recién nacido sólo están disponibles para las madres (a reserva de esperar que se vuelvan exigibles las reformas a la ley laboral de diciembre de 2012 donde se reconoce la licencia de paternidad). En Estados Unidos son indistintas para el hombre o la mujer; Quebec es el único caso donde específicamente se otorgan licencias paternales.

Licencia de maternidad

Expresamente así denominada, este tipo de licencias solo existen en México y Canadá. En Estados Unidos se habla de una *licencia parental* la cual concede el derecho a cualquiera de los padres o a ambos, sin otorgar mayores beneficios para las madres.

Cuadro 4.3 Duración de las Licencias de Maternidad		
Entidad	Duración	Remuneración
México	12 semanas	100% del sueldo
Estados Unidos	12 semanas/ En Wisconsin 18 semanas	No pagadas
Canadá	17 semanas En Quebec 18 semanas	Hasta el 55% del salario con el Seguro de Empleo

Fuente: Elaboración Propia.

Como se observa, en México y Estados Unidos la duración de las licencias para las madres es la misma, con la gran diferencia que en México se tiene el derecho a recibir el 100 por ciento de la remuneración que la trabajadora venía percibiendo (normalmente a cargo del IMSS/ISSSTE). En el caso del Estado de Wisconsin, este periodo se amplía a 18 semanas sin pago.

Canadá no se aleja demasiado respecto al permiso por maternidad pues a nivel federal se otorgan 17 semanas y en la provincia de Quebec 18. Gracias al Seguro de Empleo, las madres pueden recibir hasta el 55 por ciento de su salario por un máximo de 15 semanas y puede combinarse con el seguro parental.

Permiso o licencia parental o licencias familiares

Las llamadas *parental leaves*, se encuentran reguladas en Canadá y Estados Unidos (en México a nivel de ley no están reguladas). Como recién se mencionó, en la unión americana aplica por igual tanto al varón o a la mujer.

En el caso de Canadá, a nivel federal, el permiso para los padres (madre y/o padres) se otorga por 37 semanas (35 pagadas con EI). Por su parte, la provincia de Quebec establece 52 semanas para ausentarse del trabajo sin goce de sueldo y deja a salvo los derechos de los trabajadores, excepto en lo concerniente a las vacaciones (los padres que cotizaron en el QPIP pueden gozar de pagos durante estas ausencias).

Cuadro 4.4 Duración de las licencias parentales	
Canadá	- Nivel federal 37 semanas - Quebec: 52 semanas
Estados Unidos	12 semanas
México	No están reguladas

Fuente: Elaboración Propia

Licencia de Paternidad

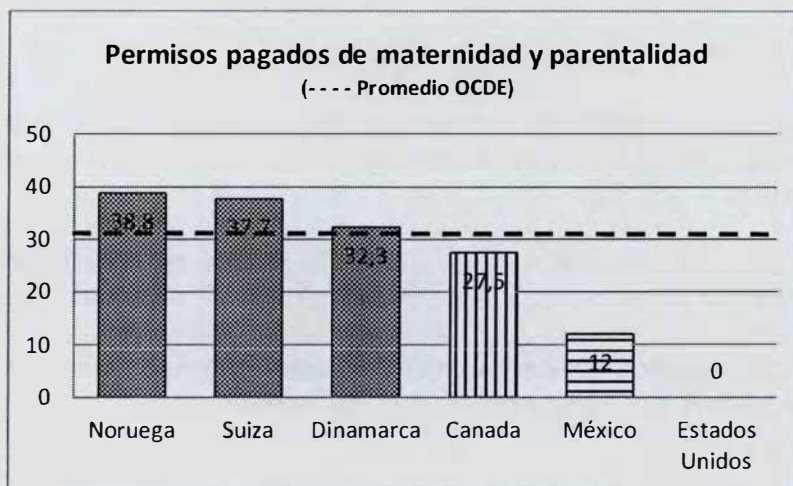
Bajo este nombre este tipo de permiso está reconocido en Quebec, donde se conceden cinco semanas al padre para atender a un recién nacido o hijo adoptivo, sin goce de sueldo (excepto los que gozan del seguro de empleo) aunque a este permiso se le puede añadir el permiso parental.

En México, este derecho fue aprobado por el Congreso de la Unión en el mes de diciembre del año 2012 concediéndose cinco días a los padres (hombres) para cuidar a un hijo recién nacido o en el caso de adopción.

Por lo que respecta a la adopción en Estados Unidos y Canadá está plenamente contemplado en cualquier licencia. Para México solo se otorgará por 6 semanas con goce de sueldo para las mujeres.

La OCDE, señala que el promedio de semanas para las licencias de maternidad y parentales es de casi 40 semanas y como se observa en la siguiente gráfica, ninguno de los países en estudio alcanza este nivel.

Gráfica 4



Fuente: OCDE, 2010.

Canadá es el país que más se acerca al promedio con 32 semanas. México está por debajo de la mitad del nivel de Canadá y para el caso de Estados Unidos no se contabilizaron datos debido a que su licencia no es pagada.

Si bien no hay un consenso internacional sobre cuánto deben durar las licencias, la OCDE argumenta que 10 meses son ideales y sugiere que sea un beneficio universal y pagado.

Para responder al segundo criterio, sobre la desfamiliarización del cuidado infantil y la promoción de la equidad entre géneros, puede decirse que en México no se promueve la desfeminización de estas actividades. El programa de Estancias Infantiles (PEI) no se adapta a las necesidades laborales de las madres trabajadoras y aunque también pueden hacer uso del programa los hombres, a estos se les imponen más requisitos, lo que demuestra una inclinación para que las mujeres concilien el cuidado familiar con el empleo. Pasa lo mismo con las licencias por maternidad y paternidad pues aunque ya se reconocieron su duración es tan corta que impiden que los hombres cumplan con el cuidado de un recién nacido, por lo tanto las licencias laborales buscan que ellas sean las responsables del cuidado infantil, impidiendo compartir esa responsabilidad con

los padres y perpetuando así el rol de la mujer como cuidadora y agudizando las diferencias de género.

En Estados Unidos al sostener disposiciones y programas neutros al género también se favorece la continuación de las diferencias de género pues es poco el intento que se hace por incluir a los hombres en el cuidado infantil. El hecho de que las licencias no sean pagadas, propicia que sea mínimo el esfuerzo de ausentarse del trabajo para cuidar a los menores.

Canadá por su parte a nivel federal es similar a Estados Unidos, pero en Quebec, como se ha venido demostrando y gracias a que contempla la licencia paternal, de los casos estudiados es el que mejor promueve la equidad entre géneros.

3. Programas universales o focalizados. Distrito Federal, Wisconsin y Quebec

La OCDE ha señalado que una política de cuidado infantil debe ser universal, es decir, que no esté condicionada a padres trabajadores, que no esté sujeta a determinado nivel de ingresos, que las familias pobres y de medianos ingresos puedan tener acceso, entre otros.

- El único caso que cumple con los requisitos anteriores, es el programa de bajo costo de Quebec, en el cual el acceso no está condicionado por ningún requisito y cualquier persona puede tener acceso (siempre que haya espacio disponible) a los servicios de cuidados infantiles. Situación, que como se observó en el capítulo anterior, ha provocado que la demanda de servicios supere a la oferta y que en muchos casos las familias con ingresos más bajos no puedan acceder a estos servicios.
- Wisconsin Shares, entre sus requisitos de elegibilidad se encuentran: estar empleados, incluyendo auto-empleados o participar en actividades autorizadas, lo cual puede incluir participar en el programa W-2 o en un programa de entrenamiento o capacitación para el empleo (Food Stamp Employment and Training) así como asistir a la escuela secundaria si el beneficiario es menor de 20 años.

También, se establece que los ingresos una familia participante no debe exceder de ciertos niveles, los cuales van desde 180 a 200 por ciento del límite de pobreza federal.

- El Programa de Estancias Infantiles establece que el solicitante debe:
 - a) No tener acceso a servicios de cuidado infantil de instituciones públicas de seguridad social u otros medios;
 - b) Estar trabajando, estudiando o buscando empleo; y

- c) Que al momento de solicitar el apoyo, el ingreso per cápita del hogar no rebase la Línea de Bienestar Económico⁵⁴.

Como se observa existe una gran semejanza entre el PEI y Wisconsin Shares. Los programas son focalizados, están sujetos a comprobación de ingresos y condicionados al trabajo. Desafortunadamente, en ambos casos, los programas están dirigidos a familias de escasos o muy bajos recursos dejando a los niveles medios desprotegidos y haciéndolos más vulnerables.

En Wisconsin, el uso de servicios de cuidado infantil es visto esencialmente como una responsabilidad privada, salvo aquellos casos en que el gobierno ofrece un pequeño apoyo para las familias de ingresos más bajos con la condición de que permanezcan en el empleo o se capaciten para el. Para el caso de México prácticamente ocurre lo mismo, la ausencia de programas y subsidios en materia infantil universales, ocasiona que los gastos de crianza de los hijos recaigan exclusivamente a cargo de los padres sin algún apoyo adicional.

México está muy lejos de contar con políticas universales, y el tema de la familia y sobre todo el de cuidados requieren de un enfoque universal para garantizar la equidad y la no discriminación en el ámbito laboral.

4. Promoción del empleo en los programas de cuidado infantil

Debido a las diferentes causas que afectan los índices de empleo (crisis económicas, productividad, globalización, política laboral, económica, fiscal, entre otras), es difícil medir en qué grado un programa o política incide en el aumento o disminución de ocupación laboral de un determinado país.

Igualmente, habría que considerar aquellas otras políticas que, sin pretenderlo, logran efectos conciliatorios y también permiten a los padres insertarse más fácilmente en el mercado de trabajo. Sin embargo, es importante que, entre otras cosas, una política propiamente conciliatoria tenga entre sus objetivos promover el trabajo remunerado.

a) Objetivos y resultados de los programas

En el caso de los tres programas analizados, en ellos se observa una clara determinación para ayudar a las familias –de bajos ingresos principalmente- a mejorar sus niveles de vida a través del empleo.

En Quebec, cuando se implementó el programa de bajo costo y su política familiar (1997), se señaló que se buscaba transitar de la asistencia social al empleo.

⁵⁴ En 2009 estableció un monto no mayor a 6 salarios mínimos por hogar y en 2011 no mayor a 1.5 salarios per cápita mensuales o en situación de pobreza patrimonial (ROP, 2009 y 2011).

“... El modelo [del programa de bajo costo de Quebec] fue presentado como parte de una exhaustiva política que implica un beneficio integral para los niños de familias de bajos ingresos, en segundo lugar, mejorar la calidad de la educación para la primera infancia y los servicios de cuidado infantil; y tercero mejorar el seguro parental”. Estas tres medidas fueron vistas como apoyos del gobierno para el logro de sus principales objetivos: la lucha contra la pobreza, igualdad de oportunidades, el desarrollo de la economía social de mercado, transición de la asistencia social a la centralidad en el trabajo y el aumento del apoyo a los padres que trabajan” (From speech delivered by then Premier Lucien Bouchard, Government of Quebec, 1997).

Asimismo, se estimó que en 2008 el programa de bajo costo de cuidado infantil en Quebec, introdujo a más de 70,000 madres en la fuerza laboral, lo que significó un incremento del 3.8 por ciento del empleo en mujeres (Pierre Fortin, Luc Godbout, Suzie St-Cerny, s/f).

Por su parte el Programa Wisconsin Shares señala como propósito: “proveer asistencia para el cuidado infantil para familias trabajadoras de bajos ingresos; a los familiares o tutores que cuidan a un menor por orden judicial; y *para las personas que se están preparando para el empleo* a través de Wisconsin Works o TANF, o están en escuela secundaria y buscan obtener su diploma. (Wisconsin Shares, Child Care Assistance Manual.).

“Los subsidios de cuidado infantil están asociados con resultados de mejores empleos para padres de bajos ingresos, las madres de bajos ingresos que reciben subsidios de cuidado infantil tienen más probabilidades de ser empleadas para mantenerse fuera del bienestar (o programa), y para tener mayores ingresos” (Analysis and Opinion of the 2011-2013 Wisconsin Budget Process).

El Programa implementado en México (Estancias Infantiles) tiene entre sus objetivos uno con un enfoque netamente conciliador, en las Reglas de Operación del programa para 2012, se indica: “Este Programa busca: “Que las madres que trabajan, buscan empleo o estudian y los padres solos *cuenten con tiempo disponible para acceder o permanecer en el mercado laboral*, o en su caso estudiar, por medio del uso de servicios de cuidado y atención infantil. Además, contribuir al aumento de la oferta de espacios de cuidado y atención infantil, a través de una Red de Estancias Infantiles que atienda la demanda de las madres que trabajan, buscan empleo o estudian y los padres solos”.

Según una evaluación de impacto al programa señala que: “El programa genera las condiciones para que las madres tengan una probabilidad mayor de disponer de tiempo para realizar actividades distintas al cuidado y atención de sus hijos, el reflejo de esto es que si el Programa de Estancias Infantiles dejara de apoyar a las madres beneficiadas, 34 por ciento de ellas dejarían sus empleos de inmediato para cuidar a sus hijos”, (CONEVAL-INSP, 2011).

Por lo tanto, para responder a este último criterio, puede considerarse que los tres programas sí promueven el empleo, desafortunadamente en el caso de Wisconsin y en el Distrito Federal se ha demostrado que los padres de los niños que reciben los beneficios se colocan en los puestos peor calificados, o que los programas son utilizados por los padres que ya trabajan sin notarse un incremento entre aquellos que desean incorporarse al trabajo productivo remunerado.

A modo de balance general, puede decirse que estos programas son un buen intento para mejorar las condiciones de los padres con hijos para que dispongan de tiempo y puedan emplearse. No obstante, es necesario un mayor esfuerzo de los gobiernos de los tres países para invertir en este tipo de políticas y complementarlas con otras, como podrían ser empleo, salud, educación. Es necesario abatir las listas de espera y mejorar la calidad de los programas, tener una mayor vigilancia y control sobre los proveedores de servicios y promover la corresponsabilidad en el cuidado infantil y la equidad de género –sobre todo en lo que a las licencias se refiere-. Además, de tratar de impactar de algún modo la reorganización de los roles familiares y del mercado laboral.

Finalmente, debe reconocerse que el modelo de Quebec es el que mejor se ajusta a las necesidades de los padres con responsabilidades familiares, cuenta con un programa -aunque insuficiente- universal y no condiciona su acceso a un determinado status familiar o laboral. Por lo que respecta a su política de permisos o licencias para ausentarse del trabajo, posee un enfoque de género al contemplar los permisos para los padres, lo cual promueve un cambio de roles tanto en el empleo como al interior de las familias.

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En la actualidad los cambios sociales son cada vez más complejos, las relaciones humanas trascienden fronteras y se vuelven abstractas (menor presencia física, más virtuales con la introducción de nuevas tecnologías, etc.). Cuando se habla de Estados no es tan fácil delinear los límites.

Hoy en día al estudiar los regímenes de bienestar hay que considerar distintos contextos y caracteres en una misma región, incluso en un mismo país debido, entre otros factores a la ampliación de la heterogeneidad en los niveles de vida de la sociedad como consecuencia de la globalización. En su interior, las sociedades están sufriendo transformaciones para adaptarse a los drásticos cambios económicos y políticos, las cuales no han ido acompañadas de cambios institucionales que les permitan desarrollar sus potencialidades, ocasionando desigualdades y favoreciendo el aumento y profundización de la pobreza.

Este fenómeno de transformación impacta de manera desigual al mercado, al Estado y a la sociedad. Actualmente, el Estado ha sido suplantado por el mercado en la provisión de bienestar y la sociedad ha forzado sus capacidades para resistir los embates del mercado a costa de su desarticulación.

En los países menos desarrollados, como es el caso de los de América Latina, los efectos son más drásticos. En esta región, el impacto mas fuerte es para las familias, las cuales a pesar de las modificaciones que en su interior y composición están sufriendo, se ven obligadas a duplicar esfuerzos para mantenerse a flote y “comprar” su bienestar.

Para sortear mejor esta situación, las familias y en especial las mujeres han venido modificando roles fuertemente arraigados (ahora, los hogares con jefatura femenina son cada vez más numerosos, la incorporación de la mujer al trabajo remunerado así como la migración femenina, entre otros), los cuales no han tenido un soporte institucional que les facilite su inserción laboral.

Sunkel (2006, 16) en este sentido señala que “la incorporación de la mujer al mercado de trabajo se ha producido sin que el Estado haya generado las condiciones para el desarrollo de este proceso. En particular, sin que haya desarrollado una política de organización del tiempo de trabajo así como una política de cuidados para la infancia y de los adultos mayores que sea amistosa con la mujer”.

En México, por ejemplo, la estrechez del aparato gubernamental ha dejado desamparada a gran parte de la población, siendo la protección social una concesión, más que un derecho, que tiene como objetivo a los sectores más pobres, poniendo en riesgo a otros sectores que sin estar necesariamente en ese extremo, son igualmente vulnerables (Bizberg y Martin, 2012), como es el caso de las mujeres de las clases medias.

La integración de México con los demás países de América del Norte ha implicado cambios en el mercado laboral que no se han visto acompañados por instrumentos de política pública que faciliten la participación económica de las mujeres.

Asimismo, se mostró que los regímenes de bienestar determinan también las relaciones laborales y familiares, las cuales han sido estructuradas con base en el género y a pesar de que esta tendencia ha venido desvaneciéndose, aún el mercado laboral se encuentra fuertemente segmentado. Ello puede reflejarse en las posiciones que ocupan las mujeres, los sectores en que mayormente se insertan, las diferencias salariales con respecto a los hombres, el tipo de empleos y los altos índices de mujeres en la informalidad.

A pesar de esas consideraciones, entre México, Estados Unidos y Canadá existe poco interés en lograr una regulación laboral conjunta para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores. Por ejemplo, ha sido nulo el tratamiento en la promoción de la incursión de la mujer en un mercado laboral regional y, aún más, de aquellas medidas que faciliten la conciliación entre trabajo y familia. Si a esto se le suma que México hoy en día no posee un régimen de bienestar sólido, da como resultado que se mantenga un mercado laboral segmentado en el que la economía informal y los trabajos de baja productividad y sin protección ni garantías han ganado terreno.

En el capítulo dos se hizo referencia a las políticas sociales y hacia las familias, donde se encontró que entre México y Estados Unidos hay más coincidencias que frente a Canadá, pues en ellos pocas medidas se han desarrollado para conciliar el trabajo y la familia. Canadá por su parte, es quien más invierte en este tipo de políticas y ha hecho más esfuerzos por buscar la equidad entre hombres y mujeres, lo cual, entre otros factores, hace que el grado de participación femenina en el empleo sea el más alto de los tres países en estudio.

En el capítulo tercero se destacó que el mejor modelo de políticas de cuidado infantil, licencias familiares y promoción de la equidad de género lo tiene Quebec, que si bien no representa la situación nacional, es un buen ejemplo del cual pueden retomarse sus experiencias.

No obstante lo anterior, es curioso que ninguno de los tres países invierta el porcentaje promedio recomendado por la OCDE para la política familiar (2.3 por ciento del PIB), lo que quizá sea uno de los factores que explica por qué en los tres países persisten diferencias tan profundas entre hombres y mujeres en el mercado laboral.

Por lo tanto, México, Estados Unidos y Canadá tienen que hacer un esfuerzo por incrementar las asignaciones presupuestales para las familias, con el fin de coadyuvar a crear mejores opciones y condiciones laborales para que las mujeres

se desarrollen. Sin duda, el mayor esfuerzo será para México. Si quiere mejorar su economía y productividad deberá implementar medidas de mayores magnitudes.

En cuanto a las políticas de licencias para ausentarse del trabajo para cuidar a un hijo o familiar enfermos, México tiene asignaturas pendientes, pero sobre las políticas de servicios infantiles el rezago es aún mayor.

Para cubrir dichas lagunas se requieren políticas universales que no solamente se dirijan a las mujeres pobres o trabajadoras, sino a hombres y tutores en general, y que sean beneficios que no estén condicionados al trabajo formal. Se debe también profesionalizar el servicio de cuidado infantil, lo que no solo contribuirá a mejorar la calidad de los servicios sino reivindicar la actividad de las personas que los realizan. Todo lo anterior dentro de un nuevo entorno cultural de corresponsabilidad social y bajo un enfoque de género que busque la equidad entre hombres y mujeres tanto en la esfera pública como en la privada.

Antes de hacer una propuesta, que se considera como una primera ruta que México podría seguir en materia de licencias laborales y servicios de cuidado infantil para mejorar las opciones laborales de las mujeres y de los trabajadores con responsabilidades familiares, se presentan una serie de consideraciones que son necesarias para cumplir con tal encomienda.

Los problemas sociales, además de tener varias causas, tienen diversas soluciones, por eso lo primero que se debe hacer antes de pensar en una política de conciliación es distinguir entre las propias políticas conciliatorias y aquellas políticas que sin proponérselo tienen efectos conciliatorios y favorecen la armonización entre la vida laboral y familiar. En primer lugar para modificar aquellas prácticas contrarias a estos fines y en segundo lugar para aprovechar los efectos positivos de las que actúan a favor de la conciliación.

También se debe distinguir entre políticas conciliatorias aisladas y estrategias políticas que incluyen conjuntos de políticas diversas. La integración de distintas políticas en estrategias unificadas puede ser esencial para contrarrestar efectos no deseados de ciertas políticas aisladas. En su formulación más ambiciosa, las estrategias de conciliación trabajo-familia deberían apuntar hacia modelos de desarrollo humano en los que la igualdad de género ocupe un lugar prioritario (Martínez y Monge en Astelarra 2007).

Naturalmente, habrá de evaluarse el contexto en que se busca implementar estas políticas tanto a nivel nacional como internacional. Por lo tanto, es necesario contar con algunas estimaciones, aunque no sean muy precisas, de la cantidad de empleo que es posible crear en torno a servicios dirigidos a población objetivo seleccionada, así como de los costos de dicha creación (situación que se aparta de los propósitos del presente trabajo).

Por supuesto, que un elemento indispensable para avanzar en este tipo políticas en México es ubicar el tema en las agendas de los actores sociales (sociedad,

ONG's), sindicatos, cámaras empresariales, partidos políticos y crear conciencia de la importancia de implementarlas así como de los beneficios micro y macro sociales, económicos y políticos que conllevan estas medidas con el fin de que sean un tema prioritario de atención por parte del gobierno.

Además de las anteriores consideraciones, como señala Franzoni (2010), avanzar con éxito en la conciliación con corresponsabilidad social depende de una ecuación que combina principios (el desarrollo humano), diseño de instrumentos de política pública (relacionadas con la generación de empleo y la protección social), y dispositivos estratégicos (fortalecimiento de capacidades y de alianzas) que la hagan realidad. Es decir, hay que ubicar al tema como un asunto que implica e impacta ámbitos más allá de los netamente familiares y laborales.

Una vez señalado lo anterior-, a continuación se presenta una matriz de recomendaciones generales para la creación de una política de conciliación entre trabajo y familia para México en materia de permisos parentales y servicios de cuidado infantil.

Cuadro 5.1 Matriz de propuestas en políticas de cuidados infantiles.

		GÉNERO			
		CAMBIO CULTURAL			
SUJETOS DE LAS ACCIONES	OBJETO DE LAS ACCIONES	POLITICA LABORAL	POLITICA SOCIAL	POLÍTICA DE EDUCACIÓN	POLÍTICA DE SALUD
LICENCIAS PARENTALES	- Ampliar las licencias por maternidad. - Ampliar la duración de las licencias parentales pagadas, las cuales sean de 10 meses, explicitando un periodo exclusivo para los padres. - Normar sobre flexibilidad laboral. - Ampliar la duración de las licencias familiares para los casos de adopción de un hijo. - Legislar las excedencias, para guardar el puesto de trabajo y los derechos para ausentarse por un periodo largo de tiempo para cuidar a un hijo o dependiente. - Inspecciones para verificar el cumplimiento de la ley.		Creación de un seguro o pensión para los trabajadores informales, lo cuales puedan recibir un salario mínimo por un periodo aproximado de 10 meses para el cuidado de los hijos recién nacido o colocado en adopción.	- Impartir cursos de capacitación empleo-familia y que éstos tengan un enfoque de la pensión para los trabajadores madres solas. - Realizar campañas de sensibilización sobre la corresponsabilidad en las tareas del hogar. - Asesoría sobre la conciliación de la vida laboral y familiar.	
SUJETOS DE LAS ACCIONES	OBJETO DE LAS ACCIONES	POLÍTICA LABORAL	POLÍTICA SOCIAL	POLÍTICA DE EDUCACIÓN	POLÍTICA DE SALUD
SERVICIOS DE CUIDADO INFANTIL		- Normar sobre flexibilidad laboral. - Penalizar las horas extras y aumentar los salarios. - Generar empleo público en el área de cuidados.	- Proveer servicios de cuidado infantil universales y a bajo costo, accesibles para los trabajadores informales. - Transferencias monetarias para personas que tienen a su cuidado un menor que padezca alguna discapacidad.	- Ampliar los horarios escolares para que se adapten a los horarios de trabajo de los padres. - Prestar instalaciones para el cuidado infantil. - Promover actividades extraescolares. - Ampliar la cobertura de niños en edad preescolar.	- Revisar junto con política de la infancia la nutrición de los centros infantiles. - Asesorar y capacitar sobre las actividades que mejor potencien el desarrollo infantil. - Ampliar la cobertura de salud para todas las mujeres embarazadas y niños por lo menos hasta el primer año de vida.
		- Intervenir de manera conjunta en la revisión de los programas y políticas con un enfoque de género y que sean sensibles a los temas de corresponsabilidad en el cuidado. - Difusión y sensibilización de un nuevo concepto de familia, así como para hombres en las tareas del hogar. - Promover un cambio cultural con un enfoque de corresponsabilidad social y familiar. - Revisar la calidad de cuidado que se imparte y estandarizarla. - Llevar a cabo las inspecciones en los centros de cuidado infantil. - Conjuntamente con política social, difundir el concepto de derecho al cuidado. - Capacitación para los servidores de cuidados infantiles. - Generar y difundir información y conocimiento sobre los beneficios de intervenir temprano. - Capacitación a empresas y sindicatos para el cuidado infantil y en temas de trabajo/familia.			

DE	MUJER Y GÉNERO	POLÍTICA FAMILIAR	SECTOR EMPRESARIAL Y SINDICATOS	SOCIEDAD
ón para el cuidado infantil y conciliación ean obligatorios para las personas que gocen adores informales y padres adolescentes o			- Pactar arreglos de flexibilidad laboral. - Implementar programas de reincorporación para aquellos trabajadores que hicieron uso de licencias familiares. - Asesoría sobre equilibrio trabajo/familia. - Modificar la cultura empresarial. - Beneficios extrajurídicos (seguros de vida, médicos, etc.)	Mayor participación de los hombres en el área de cuidados y actividades del hogar.
polización para conciliar la tividades de cuidado y equidad en el trabajo				
n familiar/laboral				

RO	POLITICA FAMILIAR	POLÍTICA ECONÓMICA Y FISCAL	SECTOR EMPRESARIAL Y SINDICATOS	MERCADO	SOCIEDAD
los ero sean s.	- Institucionalizar gubernamentalmente un órgano específico para la familia y para la infancia. -Promover un nuevo concepto de familia para que sea acorde a la nueva realidad y evite la discriminación. -Atender exclusivamente a la población de 0 a 4 años de edad. -Ser el responsable de la inspección y vigilancia de los centros infantiles. -Capacitación para los prestadores de cuidados infantiles.	- Aumentar el gasto social para el soporte de la infancia. -Otorgar a exenciones a empresas que instalen centros de cuidado infantil para sus trabajadores. - Desgravación de gastos para personas que tienen a su cuidado un menor que padezca alguna discapacidad.	-Arreglos de flexibilidad de laboral. -Políticas y programas de flexibilización de horarios. -Creación de empleos de jornadas parciales. -Negociación colectiva para evitar jornadas de más de 8 horas. -Instalación de espacios para el cuidado infantil dentro o fuera de las empresas. -Jornadas flexibles para cuidar a un hijo enfermo o familiar. -Apoyo financiero para el pago de servicios de cuidado. *SINDICATOS -Debatir sobre temas de conciliación. -Incorporar el tema de la conciliación entre trabajo y familia en las agendas.	-Celebrar convenios con empresas y gobierno para proveer bienes o prestar instalaciones para el cuidado infantil. -Registrarse y capacitarse para crear un nivel estandarizado para el cuidado infantil.	-Entender las nuevas formas familiares. -Participar hombres y mujeres por igual en las labores domésticas y de cuidado infantil. -Atender los cursos de capacitación para el cuidado infantil. -Participar voluntariamente en la prestación de cuidado, a través de centros infantiles comunitarios. -Reorganización de tiempos de servicios, de oficinas, de bancos, etc. -Convenir con empresas y gobierno para proporcionar cuidados infantiles.

públicas para que tengan un
d familiar en las actividades de
incluir la participación de los
n materia de cuidados y
ado.
ertir en el cuidado infantil
de armonización entre

Para implementar este tipo de políticas se requiere:

- a) Adecuar nuestro sistema de bienestar a las nuevas necesidades de las familias, teniendo en cuenta que en México no se ha producido todavía una reflexión en profundidad sobre cuáles son los cambios necesarios en el diseño global de las políticas sociales que requiere el paso de una familia tradicional basada en la complementariedad de roles a un nuevo régimen familiar basado en la progresiva universalización del sustentador adulto y de individualización de derechos que ello comporta.
- b) Articular políticas sectoriales y transversales con un enfoque amplio de coordinación social que trabaje con diferentes instancias gubernamentales intrasectoriales e intersectoriales.
Políticas sociales centrada en los derechos ciudadanos lo que significa, entre otras cosas, una reestructuración estatal de funciones y presupuestos, una reorientación de las políticas públicas para darles un carácter integral y una activa participación ciudadana que defina el tipo y calidad de los bienes y servicios que requiere y haga exigible esos derechos.
- c) Considerar el tiempo de cuidado, el tiempo laboral y de traslado de hombres y mujeres y organizar la producción y reproducción de una manera más equitativa serían premisas básicas en un nuevo sistema del bienestar social que proporcione mejores oportunidades de vida para la población. Este tipo de políticas requiere un rediseño del Estado y por tanto un nuevo pacto social, político y económico.

1. Políticas de Permisos o Licencias Parentales

Política laboral

La política laboral será la encargada de unificar los derechos laborales de los hombres y mujeres, a través de ella y de la legislación se podrán modificar los patrones culturales y fomentar la participación masculina en el cuidado de los hijos, para ello se requiere:

- a) Aumentar los periodos de la licencia por maternidad y paternidad.
- b) Extender la figura licencia parental, la cual deberá ser de 10 meses y se deberá señalar un periodo exclusivo para los hombres.
- c) Legislar sobre flexibilidad laboral de forma tal que se contemplen las necesidades del trabajador y no solamente de la empresa (Jornadas parciales de trabajo, trabajo por horas, excedencias, etc.)
- d) Certificar acuerdos y planes de trabajo flexible entre sindicatos y empresas a fin de hacerlos exigibles y sancionar su incumplimiento.
- e) Realizar inspecciones laborales para el efectivo cumplimiento de la ley.

En todos los casos anteriores, se deberán considerar los mismos derechos para el caso de la adopción o de aquellos que funjan como tutores, así como ampliar las licencias para los casos de enfermedad o accidente de un familiar.

En cuanto a la flexibilidad, es necesario prevenir que dicha flexibilidad concilie todos los intereses en juego y no agudice desigualdades laborales y domésticas de hombres y mujeres al aumentar las brechas salariales entre este tipo de empleo y los de tiempo completo, ni constituya una forma de precarizar el empleo en general.

Política social

La universalización de los beneficios parentales es sin duda una premisa básica para atender a los sectores más precarios, como son los trabajadores informales. Por ello, la extensión a los trabajadores y trabajadoras no asalariados y asalariados no registrados, la cobertura de licencias maternales y paternales, así como también de servicios de cuidado de niños es necesaria para estos sectores. Por lo tanto para el caso de trabajadores informales se propone:

Crear la figura de “seguro o pensión para cuidar un hijo adoptivo o recién nacido”, la cual podría otorgarse por un periodo de diez meses para los trabajadores informales o por cuenta propia para que ellos mismos puedan hacerse cargo del cuidado del menor⁵⁵.

Se recomienda que el monto que se otorgue sea suficiente para el hijo y el padre que tome la licencia y que a su vez motive la pronta reincorporación de los padres al trabajo.

Política de educación, salud, mujer y género, familiar

La razón de que estas políticas operen de manera conjunta y coordinada es porque son un eslabón clave para promover el cambio cultural que se necesita

⁵⁵ En Argentina existe un programa llamado “Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH)” donde el gobierno abona una cantidad de dinero por cada hijo menor de 18 años o con discapacidad, sin límite de edad, a las familias que no cuenten con cobertura social y se encuentren en situación de vulnerabilidad: que los padres estén desempleados, trabajando en el mercado informal o en el servicio doméstico (percibiendo un salario menor al mínimo vital y móvil) o sean monotributistas sociales, con el fin de que, mejoren sus condiciones de vida, salud y educación.

Los montos Universal son de 220 pesos por hijo/a y 880 pesos por hijo/a discapacitado. Todos los meses se paga el por ciento de estos montos porque el 20 por ciento restante se hará efectivo una vez al año si el hijo/a cumple con los requisitos de salud y educación.

Los resultados del programa han sido muy positivos. La reducción de la indigencia pasó del 6,6 por ciento de la población al 3,2 por ciento tras la ampliación del régimen lo que permitió que abandonen dicha condición 1,4 millones de personas. Entre los niños y adolescentes, la reducción es aún más marcada, ya que pasó del 10,2 al 4,0 por ciento. Incluso para aquellos hogares, que aun tras la implementación de la AUH persistieran en situación de indigencia, se verificaría una reducción en la distancia de sus ingresos respecto del límite mínimo necesario para no ser considerados indigentes.

En el caso de la pobreza, la tasa cayó en un 13 por ciento, llevando el porcentaje de población bajo esa línea desde el 24,8 por ciento al momento de la implementación de la AUH, al 21,6 por ciento a fines de 2010 se trata del abandono de la situación de pobreza de más de 1,3 millones de personas. Entre los niños y adolescentes, la incidencia de la pobreza se redujo de 37,5 al 31,7 por ciento. (CIFRA, 2010).

para no solamente implementar este tipo de políticas, sino para erradicar patrones de conductas que son los que han dado forma al régimen mexicano perjudicando a la mujer.

Las instituciones de gobierno deben trabajar coordinadamente para difundir un nuevo concepto de familia que evite la discriminación con el objetivo de promover un nuevo enfoque de equidad en la repartición del trabajo doméstico y vigilar que las demás políticas de gobierno se delineen bajo la perspectiva de género. Para ello los órganos que operan estas políticas:

- a) Deberán ser las encargadas de transversalizar en todas las instancias de gobierno el tema de equidad, de incorporación y promoción de las mujeres en el mercado laboral y de corresponsabilidad en el área cuidados familiares.
- b) Deberán impartir cursos de capacitación para el cuidado infantil y de conciliación laboral-familiar, y que estos sean obligatorios para las personas que reciban "el seguro para proporcionar cuidados infantiles para los trabajadores informales" para agilizar el cambio cultural.
- c) Realizar campañas de sensibilización sobre temas de cuidado y de conciliación laboral y familiar.
- d) Asesorar a empresas y trabajar con sindicatos sobre estos temas.

Desde el Estado se debe reforzar el rol de las instancias tripartitas para el logro de criterios comunes que contribuyan a compatibilizar el trabajo y la vida familiar por ello es importante la relación entre el gobierno, el sector empresarial, sindical y los trabajadores.

Sector empresarial y sindicatos

En materia de licencias parentales, estos dos actores son responsables de implementarlas y promoverlas, independientemente de que estén legisladas e incurran en una sanción si violan los derechos laborales de los trabajadores; el sector empresarial y los sindicatos pueden implementar e incluir en los contratos de trabajo nuevas cláusulas de conciliación entre trabajo y familia y acciones que no impliquen mayores costes para la empresa, por ejemplo:

- a) Permitir flexibilidad laboral (fijar horarios de trabajo más cortos, trabajo a distancia, permitir no presentarse a la empresa un día a la semana, siempre y cuando sus actividades lo permitan, crear planes de trabajo en la empresa, etc.).
- b) Otorgar días libres al año para cuidar a un hijo enfermo, por contraer matrimonio, para cuidar a un familiar.
- c) Brindar asesoría sobre temas de conciliación.
- d) Dar beneficios extrajurídicos (seguros médicos, seguros de vida, vales de comida, etc.).
- e) Implementar programas de reincorporación al trabajo (cursos de actualización) para los padres que hagan uso de las licencias.

- f) Realizar estudios para conocer los costes y beneficios de implementar nuevas políticas de conciliación.
- g) Promover un cambio cultural en el interior de la empresa y sindicato para promover una mayor participación femenina.

Mientras la cultura de empresa contradiga las políticas formales, las personas empleadas serán reacias a utilizar las políticas por miedo a represalia por sus colegas o el personal directivo, y a largo plazo por temor a su futuro en la empresa.

Sociedad

La incorporación de medidas de conciliación entre trabajo y familia por parte del gobierno y del mercado, no será suficiente, si no existe una importante participación social tanto en el ámbito público y privado. De la sociedad se demanda:

- a) Mayor participación de los hombres en el cuidado infantil. Deberán hacer uso de las licencias parentales para cuidar a sus hijos y dependientes.
- b) Atender cursos e informarse sobre temas de conciliación laboral/familiar.

En suma, resulta urgente la participación social para transformar la situación actual y tornar más equitativa la distribución de las responsabilidades de cuidado tanto entre los hogares y la sociedad, así como entre varones y mujeres.

2. Políticas de Cuidados Infantiles

La relación que tienen las políticas de licencias parentales y las de cuidado infantil es muy estrecha, ya que participan los mismos actores y tienen el mismo fin: medidas para cuidar a los menores sin perjudicar la trayectoria profesional. En muchos casos se puede encontrar que una misma acción afecta ambas áreas aunque con diferentes efectos.

Para el caso particular de las políticas de cuidado infantil se sugiere lo siguiente.

Política laboral

- a) Prohibición de las jornadas extras

La ley debe ser clara al señalar que no es obligatorio trabajarlas y sancionar a quienes obliguen a los trabajadores a realizarlas. Una medida complementaria sería aumentar los salarios de manera que los trabajadores no tengan necesidad de laborar horas extras para contar con los satisfactores básicos.

b) Crear empleo público en el área de cuidados

El área de cuidados es una importante fuente de generación de empleos formales, además de que el Estado cuenta con capacidad técnica y especializada para instruir sobre el tema lo que no acarrearía grandes costes económicos. Con ello, al mismo tiempo se promovería un cambio cultural en el área de cuidados reivindicando a los trabajadores que ya los realizan, y alentando la participación masculina en este campo.

c) Legislar sobre la obligación de las grandes empresas de contar con centros de cuidado infantil suficientes para sus empleados.

No obstante, habría que estudiar los efectos que esto acarrearía debido a que podría resultar perjudicial para la expansión de empresas grandes y la productividad.

d) Asegurarse de que todas las instancias de gobierno cuenten con centros de cuidado infantil suficientes para atender la demanda de los trabajadores.

e) Desarrollar sistemas públicos, privados y mixtos de cuidado infantil.

La transferencia al mercado y a servicios públicos de las tareas de cuidado tiene el potencial de ampliar y formalizar nichos de empleo ya existentes, así como de crear nuevos. Esto no solamente representa una nueva fuente de empleo y un avance hacia la igualdad de género, sino que significa también un importante potencial de oportunidades de trabajo decente, todo lo cual contribuye a la reducción de la pobreza en la región (PNUD, 2009).

Política social

a) Prestar servicios de cuidado infantil universales y suficientes.

En materia de servicios de cuidado infantil la política social es la que debe llevar el rol principal. En todos los estudios realizados existe consenso en que el cuidado infantil debe correr a cargo del Estado y ser un servicio universal, es decir que no esté condicionado por el empleo formal o a un mínimo de ingresos, es un derecho que debe ser proporcionado tanto a hombres como mujeres y también accesible para tutores (por ejemplo en el caso de hijos de migrantes que han sido encargados con un familiar). Debe ser un servicio suficiente y asequible.

Independientemente de contar con una política infantil en México estos servicios de guarderías infantiles en un principio podrían concentrarse en la primera infancia o antes de la educación pública obligatoria (4 años).

b) Otorgar transferencias económicas para las familias con hijos discapacitados.

En México existen pocos programas de transferencias económicas y los que existen se encuentran dispersos en diferentes instancias. Sin embargo, es importante que las familias de bajos recursos cuenten con respaldo económico para la crianza de hijos que padecen alguna discapacidad, dicha transferencia podría otorgarse posterior a los cuatro años de edad del menor, ya que antes de esa edad podrían ser atendidos en los centros de cuidado que proporcione el Estado.

Política de educación

El sistema educacional tiene un papel fundamental en la socialización de roles de género y un deber de educación valórica hacia los niños, niñas y jóvenes. Constituye una instancia privilegiada para la promoción de modelos democráticos y de equidad entre los géneros. Para coadyuvar a la conciliación el sistema educativo por lo tanto podría:

- a) Ampliar los horarios escolares en todos los planteles para ser acordes a los horarios de los padres trabajadores (Ampliar el Programa de Escuelas de Tiempo Completo de la SEP).
- b) Promover actividades extraescolares y durante las vacaciones, las cuales también deberán adecuarse a los horarios de los padres (Ampliar el Programa Escuela Siempre Abierta).
- c) Asegurarse de que la educación preescolar tenga una cobertura total para todos los niños mayores de cuatro años.
- d) Prestar o facilitar las instalaciones para los servicios de cuidado infantil que proporcione el Estado.
- e) Implementar el transporte escolar en las escuelas de gobierno.

Política de salud

México se encuentra en una fase de transición demográfica moderada, con la salvedad de crear una política de cuidados integral (para adultos mayores y discapacitados). Hoy en día es necesario priorizar en las políticas de atención a la infancia y el acceso a servicios de salud y educación preescolar, para ello, el sistema de salud podría:

- a) Revisar los programas alimenticios de los centros infantiles.

Coordinarse junto con educación y el organismo encargado de operar los centros de cuidado infantil la dieta y los programas nutricionales acordes a las edades de los niños, y para el caso de la ampliación de los horarios en la educación obligatoria también deberá proveerse asesoría y vigilancia nutricional.

- b) Inspeccionar los centros de cuidado infantil.

En coordinación con otras instancias deberá vigilar los aspectos sanitarios de los centros infantiles.

c) Desarrollar actividades de desarrollo infantil

Asesorar a los encargados de proveer servicios infantiles sobre la mejor manera de desarrollar las capacidades de los niños desde la primera infancia.

d) Brindar cobertura universal de salud para embarazadas y sus hijos.

Asegurarse de que reciban servicios de salud todas las mujeres embarazadas y sus hijos por lo menos durante el primer año de vida.

Política de género

La actividad del organismo encargado de este tema es básica, ya que generará un importante cambio cultural primero al interior del gobierno ya que deberá revisar todos los programas que involucren cuestiones de familia y de infancia (y en general cualquier política) con un enfoque de género, con la intención de eliminar aquellas conductas que refuercen la discriminación con base en el género.

Política familiar

En primer lugar se requiere institucionalizar la política familiar, elevar a rango de Secretaría al organismo encargado de estas cuestiones. Este organismo será encargado de la educación y desarrollo temprano de los niños de 0 a 4 años, además, entre otras cosas, deberá:

- a) Formular los programas de cuidado infantil para niños de 0 a 4 años.
- b) Revisar que no haya falta de coordinación ni duplicación de los programas dirigidos a la infancia.
- c) Promover ese nuevo concepto de familia al interior de los órganos de gobierno y de la sociedad.
- d) Capacitar a los prestadores de cuidados infantiles en conjunto con otras instituciones competentes.
- e) Vigilar las instalaciones de los centros infantiles.
- f) Ser el responsable principal de revisar que se cumpla con los estándares de calidad en los centros.

Política de educación, salud, género, familiar

En conjunto las instituciones a cargo de estas políticas deberían:

- a) Intervenir de manera conjunta en la revisión de los programas y políticas públicas para que tengan un enfoque de género y que sean sensibles a los temas de corresponsabilidad familiar en las actividades de cuidado.
- b) Difundir y sensibilizar un nuevo concepto de familia.
- c) Desarrollar la política de Educación y Desarrollo Infantil Temprano.
- d) Promover el cambio cultural con enfoque de corresponsabilidad social en materia de cuidados familiares.

- e) Revisar la calidad de cuidado infantil tanto público como privado que se imparta y estandarizarla.
- f) Llevar a cabo las inspecciones en los centros de cuidado infantil.
- g) Difundir el concepto de derecho al cuidado.
- h) Capacitar a los prestadores de servicios de cuidados infantiles.
- i) Generar y difundir información y conocimiento sobre los beneficios de invertir en el cuidado infantil temprano.
- j) Capacitar a empresas y sindicatos en los temas de cuidado infantil y armonización entre trabajo/familia.

Política económica y fiscal

Como se analiza en “La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir” (CEPAL, 2010a) es necesario generar un pacto fiscal que permita dotar al Estado de mayor capacidad para redistribuir los recursos y desempeñar un papel más activo en la promoción de la igualdad. En virtud de ello se requiere:

- a) Aumentar el gasto social para la infancia.

En diversos estudios a nivel internacional, los países que tienen un buen desarrollo de política familiar e infantil, destinan más del uno por ciento de su PIB a estas cuestiones.

Si bien existe un gran debate sobre cómo recaudar más impuestos (situación que está fuera del alcance de este trabajo), deberá, sin duda, aumentarse el gasto social dirigido a la infancia.

- b) Otorgar incentivos fiscales para empresas que promuevan políticas de conciliación.

Conceder exenciones o beneficios fiscales para aquellas empresas que implementen políticas de conciliación entre trabajo y familia (aquellas que presenten y ejecuten planes de flexibilidad laboral, cursos en materia de trabajo y familia, que otorguen vales para el cuidado infantil, que cuenten con guarderías para los hijos de los trabajadores, que actualicen a los trabajadores que hicieron uso de licencias para reincorporarse al empleo, entre otras).

- c) Conceder desgravaciones fiscales para aquellas familias que cuenten con hijos con alguna discapacidad y no se encuentren en el empleo formal (por ejemplo reducción de IVA en tratamientos o en la adquisición de servicios de cuidado infantil temprano). Para el caso de las familias que sí pagan impuestos derivados de su trabajo, exentarlos del pago de los mismos por los hijos con discapacidad.
- d) Apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas para que cuenten con establecimientos de cuidado infantil (por ejemplo, compartir los gastos de los establecimientos, proveer bienes en las guarderías de las empresas o cercanas a las empresas, capacitar al personal, etc.).

Se ha demostrado que la redistribución y el acceso a servicios públicos universales de calidad se relacionan, ambos, con la presión fiscal progresiva de las instituciones públicas: el Estado necesita recursos económicos para desarrollar políticas universales en clave de género y de familia (García y Bellani, 2010).

Sector empresarial y sindicatos

Las medidas adicionales a las legales, implementadas a nivel de empresas para apoyar la conciliación del trabajo con las responsabilidades familiares, no sólo benefician a los trabajadores y trabajadoras, sino que pueden redundar en importantes beneficios para la propia empresa, como el desarrollo de los recursos humanos. De hecho, a nivel internacional, las medidas de conciliación son utilizadas para atraer y retener talentos y reducir la rotación de personal, reducir el ausentismo y aumentar la productividad (Lagos, 2007).

a) Arreglos de flexibilidad laboral.

Acordar planes y programas de trabajo flexible, dar a conocer las modalidades de trabajo dentro de la empresa y conceder permisos especiales para que los trabajadores con niños pequeños o familiares enfermos puedan reducir sus jornadas laborales o gozar de excedencias.

b) Evitar jornadas de más de 8 horas.

Negociación colectiva de jornadas menores a los límites legales y plasmarlas en los planes de trabajo.

c) Promover al interior de empresas y sindicatos una nueva cultura sobre familia y trabajo.

Sensibilizar a través de difusión de información y de campañas sobre la armonización trabajo y familia, sobre el involucramiento de los padres en el cuidado infantil y demás responsabilidades familiares.

d) Instalación de centros de cuidado infantil dentro o fuera de las empresas.

Para ello, las micro, pequeñas y medianas empresas pueden pactar acuerdos de cooperación con el gobierno.

Los sindicatos son importantes actores políticos para promover políticas de conciliación entre trabajo y familia. Ellos podrían empezar con:

- a) Incluir en las agendas sindicales el tema de conciliación.
- b) Posicionar en los debates políticos el tema en cuestión.
- c) Propiciar mayor participación femenina en altos cargos dentro de los sindicatos.

- d) Celebrar contratos que contengan cláusulas de conciliación entre trabajo y familia.

Al participar en los debates políticos nacionales, las organizaciones sindicales y empresariales podrían recalcar la importancia del problema de los cuidados infantiles no sólo para sus miembros, sino en general para la economía y el bienestar de los trabajadores.

La inclusión de cláusulas relacionadas con las responsabilidades familiares en la negociación colectiva es fundamental para avanzar en la cobertura y ampliación de los derechos y beneficios previstos por la ley y de instituir nuevos derechos. La posibilidad de alcanzar acuerdos entre los empleadores y los trabajadores potencia los objetivos y estrategias que se llevan a cabo por parte de cada sector.

Mercado (bienes y servicios)

- a) Registrar las guarderías, centros de cuidado infantil y a los prestadores de servicios infantiles.

Los prestadores de servicios deberán ser certificados y avalados por el encargado de la política familiar.

- b) Estandarizar el servicio de cuidado infantil privado.

El personal que labore en guarderías privadas, deberá recibir capacitación que imparta el estado sobre cuidados infantiles con el fin de tener un mínimo nivel de calidad en los servicios.

- c) Celebrar convenios con empresas y gobierno para prestar servicios de cuidado infantil a un costo o menor o proveer bienes para los centros de cuidado infantil para el gobierno o para las comunidades que presten ese tipo de servicios.

Sociedad

La sociedad, además del derecho a recibir cuidados, tiene la obligación de participar activamente en los mismos, lo cual puede hacer mediante:

- a) Asistir a cursos de capacitación para cuidados infantiles, sobre todo de aquellos padres que se encargarán del cuidado de sus hijos y de aquellos padres adolescentes.
- b) Participar voluntariamente en los centros infantiles o formar grupos para crear centros infantiles comunitarios.
- c) Convenir con empresas y gobierno para compartir gastos y que sean las propias comunidades quienes proporcionen servicios de cuidados.
- d) Coordinar con la participación del gobierno y del sector privado, la reorganización de los "tiempos sociales", modificar horarios de bancos, oficinas, servicios administrativos y gubernamentales, para que se adecuen

a los horarios de las familias trabajadoras y evitar el ausentismo por la necesidad de cubrir dichos compromisos.

Los centros escolares, la banca, la administración y los establecimientos comerciales continúan respondiendo a un modelo de familia proveedor/ ama de casa que ya no se corresponde con la realidad y plantea serias dificultades a aquellas personas que están sujetas a un horario laboral "tradicional". Por lo tanto, es necesario modificar los tiempos y promover medidas que faciliten la armonización entre las actividades productivas y reproductivas.

Arriagada (2005) señala que para el diseño y ejecución de políticas de conciliación familia-trabajo se requiere de la voluntad y esfuerzo tanto de las familias, de las empresas pero principalmente del Estado, en especial, si se trata de orientar políticas hacia hombres y mujeres de los sectores más pobres; de este modo se puede plantear un nuevo enfoque de bienestar social basado en el cumplimiento de los derechos de ciudadanía, en la igualdad de oportunidades, en la participación y en la solidaridad, de tal modo que el beneficio sea para todos los ciudadanos.

Con este tipo de políticas, las familias se verán beneficiadas al obtener una mejor calidad de vida, adecuada al cumplimiento de las responsabilidades domésticas y al aumento en la satisfacción laboral y profesional. Las empresas tendrán trabajadores y trabajadoras más satisfechos y comprometidos con su trabajo, con menor ausentismo y rotación de personal y con mayor productividad. Y finalmente, si el Estado legisla orientándose hacia las nuevas necesidades de los y las ciudadanas, se podrá construir un orden más justo en la búsqueda de la igualdad de oportunidades y de la inclusión social (Arriagada 2005).

La transformación de la relación estado-sociedad característica del viejo sistema político, en el que la gobernabilidad se garantizaba a través de prácticas clientelares y corporativas, deberá ser una condición para estructurar un régimen de bienestar universal y con enfoque de género. Cualquier intento deberá ir acompañado de un cambio cultural donde se reconozca que facilitar la participación laboral de las mujeres producirá impactos benéficos en las áreas económica, social y política. Sin la transformación del estado, el bienestar de la sociedad mexicana quedará rezagada dejando una deuda insuperable para las futuras generaciones y para las mujeres.

Un punto que hay que reconocer es que en el actual contexto económico, político y social del país, parece poco viable llevar a cabo dichas políticas, ya que los grupos interesados en el tema no han promovido con suficiente fuerza sus inconformidades y demandas. Algunas propuestas han sido presentadas en la Cámara de Diputados infructuosamente.

Por lo tanto, si no hay un compromiso real, social y político para exigir la adopción de políticas de conciliación laboral-familiar, aunque haya marcos comparativos contextualizados y diagnósticos que nos permitan encontrar las soluciones, no

habrá avances que atiendan la magnitud de la problemática actual como se propone en esta tesis.

Entre las principales limitaciones de este trabajo hay que señalar que durante el proceso de investigación fue difícil encontrar información homogénea para el caso de México de los servicios de cuidado infantil. La información está muy desagregada y este hecho impidió mostrar cuantitativamente la necesidad de estos servicios. También, hubiera sido deseable incluir la dimensión social y política en este trabajo. Por una parte, conocer las inquietudes de aquellas mujeres que más necesitan este tipo de servicios, de aquellas que no pueden adquirir en el mercado cuidados para sus hijos y por lo tanto ser insertan en empleos de mala calidad. Por otra, explorar a través de entrevistas a actores políticos y sociales la razón por la que esta problemática no ha sido incluida en el centro de las agendas y las posibilidades de que una mayor democratización del régimen político y de las organizaciones corporativas, como los sindicatos, ofrecería para incluirla en un futuro inmediato. Se trata, sin duda de aspectos que deberán ser retomados en futuras investigaciones.

En cuanto a los logros, consideramos que esta tesis puede contribuir en términos generales a llamar la atención sobre los déficits en el tema de actividades de cuidados ya que en México, si bien hoy en día no es un asunto considerado como prioritario, las consecuencias de no atenderlos se traducirán en altos costos económicos y sociales. Entre otros, hay que destacar las oportunidades que se perderán en el aprovechamiento de la fuerza de trabajo de las mujeres y los efectos sociales nocivos de la desatención de los niños, ancianos y discapacitados.

El marco analítico diseñado, incluyendo los conceptos y las fuentes provenientes de organismos internacionales, fue adecuado para dar significado y sustento al desarrollo de este trabajo. Incluso, algunos conceptos tuvieron que ser adaptados al contexto mexicano, ya que en nuestro país temas como políticas de cambios de tiempos o educación y cuidado infantil tempranos resultan tan novedosos como ambiguos.

Comparar los regímenes de bienestar de México, Estados Unidos y Canadá refleja los diferentes grados de desarrollo que cada país posee. En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, la naturaleza de su régimen de bienestar, cuyo pilar predominante es el mercado, se explica por sí mismo por qué existe un bajo desarrollo de políticas de conciliación entre trabajo y familia e incluso de género. El contraste con casos como el de Quebec, modelo al que deberíamos apuntar, sirvió para dibujar el rumbo que podría ser considerado en el futuro para avanzar

gradualmente hacia una política de cuidado infantil sustentada en la corresponsabilidad entre el estado y la familia.

En cuanto al cumplimiento de los objetivos planteados, se logró el propósito de contrastar las políticas de conciliación entre trabajo y familia de México, Estados Unidos y Canadá y en particular de las políticas de cuidados infantiles bajo la consideración de sus respectivos regímenes de bienestar. Además, se conoció cómo es la participación económica de la mujer en las tres economías y se identificaron los instrumentos de política pública que han permitido su incorporación en el ámbito productivo de cada país y en la región en general.

Se logró también señalar las restricciones para avanzar en este tipo de medidas, situación que dejó muy en claro que el desinterés en el tema en nuestro país es uno de los principales retos que enfrentan las políticas de conciliación entre trabajo y familia. A pesar de ello, fue posible delinear una ruta en materia de políticas de cuidado infantil acorde al contexto nacional, misma que en futuras indagaciones debería ser puesta a prueba consultando la opinión de especialistas y actores sociales y políticos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agency Budget Request, 2011-2012 Bienium, sept 15, 2010, Wisconsin Department of Children and Families.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1993). "Estudio introductorio" en Aguilar Villanueva Luis F. (ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno* (1a. ed.) México, Porrúa.
- Aguirre, Rosario (2005). "Los cuidados familiares como problema público y objeto de políticas" en Reunión de expertos: "Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales", CEPAL, Uruguay.
- Aguirre, Rosario y Fassler, Clara. (1994), "¿Qué hombres ,qué mujeres ,qué familias?" en Familias Siglo XXI. ISIS Internacional. Vol. 20.
- Analysis and Opinion of the 2011-2013 Wisconsin Budget Process and its Impact on Wisconsin Women & Girls
- Arriagada Irma, (2005). "Los límites del uso del tiempo: dificultades para las políticas de conciliación familia y trabajo" en *Políticas Hacia Las Familias, Protección E Inclusión Sociales* (CEPAL).
- Arriagada, Irma (2001), "Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo", serie Políticas sociales, N° 57 (LC/L.1652-P), Santiago de Chile.
- Astelarra, Judith (2005), "Políticas Conciliatorias: Conceptualización y Tendencias en Cohesión Social, en Mora, L.; Moreno, M. J. y Rohrer T. (eds.) Cohesión social, políticas conciliatorias y presupuesto público: Una mirada desde el género, Reunión Internacional de Expertas/os 24-26 de Octubre de 2005 Ciudad de México. UNFPA/GTZ.
- ----- (coord.), (2007) *Género y Cohesión Social*. Fundación Carolina, CeALCI, Madrid.
- Baker Maureen (1997). "The restructuring of the Canadian welfare state: ideology and policy". Social Policy Research Center (SPRC) discussion paper, No 77.
- Barajas Martínez, Gabriela (2012). "Presupuestos públicos con enfoque de género en México: avances, obstáculos y perspectivas" en *Gestión y estrategia*, núm. 41, enero-junio 2012.
- Barba, Carlos (2003). "El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México". Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales por parte de la Universidad de Guadalajara y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- ----- (2004), "Régimen de bienestar y reforma social en México". División de desarrollo social. ONU, CEPAL, Chile.
- Barrientos, Armando (2004). "Latin America: Towards a liberal-informal Welfare regime" en Gough y Ian Wood, Geof (eds) *Insecurity and Welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: social policy in development context* (Cambridge, Cambridge University Press).
- Benería Lourdes (2005). *Género, desarrollo y globalización. Por una ciencia económica para todas las personas*, Barcelona.
- -----, (2006), "Trabajo productivo/ reproductivo, pobreza y políticas de conciliación", Revista Nómadas (Col), núm. 24, pp. 8-21, Universidad Central Bogotá, Colombia.
- Bizberg, Ilán y Martin Scott (2012). *El Estado de Bienestar ante la Globalización el caso de Norteamérica*. El Colegio de México, México.

- Borràs Vicent, Teresa Torns y Sara Moreno (2007). *Las políticas de conciliación: políticas laborales versus políticas de tiempo*, Universitat Autònoma de Barcelona. Departament de Sociologia, paper 83-96.
- Bravo, Rosa (1998). "Pobreza de género. Precisando conceptos". En: *Género y pobreza. Nuevas dimensiones*. Santiago: Isis Internacional, Ediciones de las Mujeres #26.
- Brenes Camacho Gilbert s/f. http://ucr.academia.edu/GilbertBrenesCamacho/Papers/1142775/The_roles_of_family_and_the_Welfare_State_in_reception_of_public_and_private_support_by_the_elderly_in_three_Latin_American_countrie
- Brenes-Camacho, Gilbert, (2008). "The roles of family and the Welfare State in reception of public and private support by the elderly in three Latin American countries". , Central American Population Center, Costa Rica. PAA 2008 Meeting. New Orleans.
- Brennan D. (ed.) (2008), "Building an International Research Collaboration in Early Childhood Education and Care: Background Materials for A Workshop funded de Australian Research Alliance for Children and Youth (ARACY)", Social Policy Research Centre, UNSW.
- Budget FY 2012. Department Of Health And Human Services Administration For Children And Families, Temporary Assistance For Needy Families
- Carlos Scartascini, Pablo T. Spiller, Ernesto Steiny Mariano Tommasi (2011), "Cómo se juega en América Latina?, **Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas**" en *El Juego Político en América Latina. ¿cómo se definen las políticas públicas?* Banco Interamericano de Desarrollo.
- Carrasco Cristina, Alabat A, Mayordomo M, Montagut T. (1997). "Mujeres, trabajos y políticas sociales: una aproximación al caso español". Serie Estudios 51. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Carrasquer Pilar, et al. (1998) "El trabajo reproductivo". Universidad Autónoma de Barcelona. Departamento de Sociología, España. Paper no. 55.
- CEAMEG (2008). Análisis de las Políticas Conciliatorias entre la Vida Familiar y Laboral en México Acciones del Gobierno Federal 2000-2007, H. Cámara de Diputados, Centro de Estudios para el Adelanto de la Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG).
- CEAMEG (2010b). Documentos de información Analítica, 2010. Cámara de Diputados http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/informacion_analitica_2010/Page_IA.swf
- CEDAW (2006). Informe sombra de la CEDAW a México, pp72-73.
- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, CIFRA, (2010). Informe sobre AUH con base en la información oficial del tercer trimestre de 2010.
- CEPAL (2009) <http://www.cepal.org/cgin/getProd.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/3/29853/P29853.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f-st.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom-estadistica.xsl> y <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc.asp#>. Consultado el día 15 de junio de 2012.
- CEPAL (2010a). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile.
- Cleveland, Gordon, Barry Forer, Douglas Hyatt, Christa Japel, and Michael Krashinsky (2008). "New Evidence about Child Care in Canada: Use Patterns, Affordability and Quality." IRPP Choices 14 (12).

- Cobb Roger y Elder Charles (1986). *Participación en Política Americana: la dinámica de la estructuración de la agenda*. México, Noema.
- Cohen Noemí (2001). "La reforma del sistema de bienestar en Estados Unidos". *Perfiles Latinoamericanos*, junio número 018, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México.
- Colinas, Lourdes (2008). *Economía productiva y reproductiva en México: un llamado a la conciliación*, serie Estudios y perspectivas no. 94, Unidad de Desarrollo Social, CEPAL, México.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2003). "Panorama Social de América Latina". Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2006), "Manual sobre indicadores de calidad de vida en la vejez", documentos de proyectos, N° 113 (LC/W.113), Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2010). "Panorama social en América Latina 2009. Efectos de la dinámica demográfica sobre las generaciones y los cuidados en el marco de la protección social", Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2005), "Dimensiones de la pobreza y las políticas desde una perspectiva de género", Revista N° 85, Santiago de Chile.
- CONAPO, (2009). *Informe de Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*. Disponible en http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=398&Itemid=281
- CONEVAL (2012). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011*.
- CONEVAL, (2011). *Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011 al Programa de Estancias Infantiles*.
- CONEVAL-INSP (2011). *Evaluación de Impacto del Programa Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*.
- Consenso de Brasilia, Décima Conferencia regional sobre la mujer en América Latina y el Caribe, Ecuador, 6 al 9 de Agosto.
- Cordera Rolando, Gal Olivia, Incháustegui Teresa, Lamas Marta, Miranda Guillermo, Ortiz Rosario, Reyes María y Suárez Estela (2005). Mesa: "Conciliación de responsabilidades familiares y laborales". *Revista debate feminista*, Año 16. Vol. 31.
- Department of Children and Families Report (2009), "An Evaluation Child Care Regulation".
- Department of Workforce Development (2005). "An Evaluation Wisconsin Works W-2" Report 05-6.
- Durán, María de los Ángeles (2004), "La importancia del uso del tiempo en las políticas de igualdad", ponencia presentada en el "Panel de Trabajo no Remunerado en el marco de la X Conferencia Regional de la Mujer de la CEPAL" celebrada en Quito, Ecuador, 6 al 9 de agosto.
- Early Child Care Education (2009). *Childcare Resource and Research Unit*.
- Early Childhood Education and Care in Canada (2008). *Childcare Resource and Research Unit*.
- Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, ENOE (2009). INEGI, México.
- Encuesta Nacional De Ocupación y Empleo, ENOE (2012), INEGI.
- ENESS (2009). *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social INEGI-IMSS*.

- Esping-Andersen, Gosta (1993). "Los tres mundos del Estado del bienestar" Series en Política y Sociedad; 11.Valencia, España: Edicions Alfons el Magnànim, Institutio Valenciana d'Estudis i Investigació.
- ----- (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona, Ariel.
- Esquivel, Valeria (2012). "Cuidado, economía y agendas políticas: una mirada conceptual sobre la 'organización social del cuidado' en América Latina" en *La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales de la región*. ONU-Mujeres.
- EVALUA-DF (2009). *Evaluación de las políticas de infancia en México, Distrito Federal*, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, EVALUA DF.
- Evaluation of the National Child Benefit Initiative. Synthesis Report. Federal, Provincial and Territorial Ministers Responsible for Social Services. Febrero 2005, consultada el 7 de abril de 2012 http://www.prestationnationalepourenfants.ca/eng/pdf/eval_ncb.pdf
- Ferrao Vincent (2010). *Paid Work. Component of Statistics Canada, Women in Canada: A Gender-based Statistical Report*.
- Folbre Nancy (1994). *Who pays for the kids? Gender and the structures for constraint*. Londres, Routledge.
- Friendly, Doherty M. G., y Beach J. (2006). *What Do We Know About Quality in Early Learning and Child Care, and What Do We Think? A Literature Review*. Toronto: Childcare Resource and Research Unit, University of Toronto.
- Friendly, M. y Beach J. (2005). *Early Childhood Education and Care in Canada 2004*. Toronto: Childcare Resource and Research Unit, University of Toronto.
- Gerhard Tuma, Roberto Francisco (2009). "Un diálogo sobre los servicios de cuidado infantil en México". Mejor Investigación del 2ºPremio UNICEF.
- Gough, Ian y Geof Wood (2004). "Introduction" en Ian Gough y Geof Wood (eds.): *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Guzmán Gallangos Flérida (2012). "Falta de articulación retrasa los presupuestos para disminuir la desigualdad entre hombres y mujeres" En Comunicado de prensa 004-2012 http://www.flacso.edu.mx/micrositios/informa/index.php?option=com_content&task=view&id=463&Itemid=4
- Henneck Rachel S/F. "Family Policy in the U.S., Japan, Germany, Italy and France: parental leave, child benefits for family allowances, child care, marriage/cohabitation, and divorce".
- Hernández Chávez, Rosángela (2008). Tesis profesional. "Políticas de género los casos de México y España". Universidad de las América Puebla, Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades, Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas, Puebla, México.
- Human Rights Watch, consultada el 10 de marzo de 2012. <http://www.hrw.org/node/104076>
- IMSS (2010). <http://www.imss.gob.mx/guarderias/Pages/n%C3%BAmeroGuarderiasmx.aspx>
- IMSS (2011). *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión 2010-2011*, disponible en <http://www.imss.gob.mx/estadisticas/Documents/20102011/C07.pdf>
- Incháustegui Teresa (s/f) "Los impactos de la restructuración económica en el trabajo femenino: una exploración".

- INEGI (2012). *Mujeres y Hombres en México 2011*. México.
- INMUJERES (2010). *Las desigualdades de género vistas a través del estudio del uso del tiempo*. Resultados de la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2009. Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101184.pdf
- ISSSTE (2012). *Objetivos Institucionales y Metas de Resultados del ISSSTE al 2012*.
- Kozhaya Norma (2007), "Quebec's failed child-care model National Post", p. A-14, Disponible en <http://www.iedm.org/fr/node/2821>
- Lagos, M. P. (2007). "Conciliación familia y trabajo. Guía de buenas prácticas", Santiago, Fundación Chile Unido.
- Lefebvre Pierre, et al. "Quebec's Chilcare Universal Low Fees Policy, 10 year after: effects, costs and Benefits". Université du Quebec a Montreal.
- Legislative Audit Bureau, Letter Report (2009). "Wisconsin Shares Child Care Subsidy Program".
- Letablier, Marie-Thérèse (2001), "Le travail centré sur autrui e sa conceptualisation en Europe", Femmes providentielles, enfants et parents à charge, Travail, genre et sociétés, N°6, L'Harmattan, Francia.
- Lewis Jane (1993), *Women and social policies in Europe: work, family and the State* (Aldershot: Edwad Elgar).
- Loprest Pamela (2001). "How are families that leave welfare doing? A comparison between early and recent leavers". Serie B. No. 36. *Assesing the new federalism proyect*. Washington DC, Urban Institute.
- Macaulay, Fiona (2000). "Getting gender on the policy agenda: a study of a Brazilian feminist lobby group" en Dore, Elizabeth y Molineaux, Maxine (eds.) *Hidden histories of gender and the State in Latin America*, Duke: Duke University Press.
- Mandell, Nancy (1995). "Feminist issues, race, class and sexuality". York University.
- Marco, F. (2005). "El trabajo de cuidado no remunerado y los sistemas de protección social en América Latina" en Mora, L., Moreno, M. J. y Roher, T. (coord.), *Cohesión social, políticas conciliatorias y presupuesto. Una mirada desde el género*. Reunión de expertas. pp. 243-250. Fondo de Población de Naciones Unidas-Cooperación Técnica Alemana: México.
- Martínez Franzoni Juliana, (2005a). "La pieza que faltaba: uso del tiempo y regímenes de bienestar en América Latina", en Aportes, en Nueva Sociedad, no. 199, Centro de Estudios y Publicaciones, Perú.
- Martínez Franzoni, Juliana, (2005b). "Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales y trayectorias regionales" en Revista Centroamericana de Ciencias Sociales de FLACSO vol. 4 N° 2, en prensa.
- -----, (2007). *Regímenes de Bienestar en América Latina*. Fundación Carolina – CeALCI, Madrid.
- -----, (2008). *¿Arañando el bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Buenos Aires, CLACSO.
- -----, (2010). *Conciliación con corresponsabilidad social en América Latina: ¿cómo avanzar?*, PNUD. El Salvador.
- ----- y Camacho, Rosario (2005), "Política fiscal proequidad de género en América Latina y el Caribe" En *¿Agua y Aceite? Conciliación entre mundos productivo y (re) productivo en América Latina y el Caribe*, Estudio elaborado para GTZ y FNUAP, Costa Rica.
- ----- y Monge, Guillermo. (2007), "Políticas con efectos conciliatorios: una región, distintos escenarios", documento presentado en el

- seminario sobre género y cohesión social, Universidad Autónoma de Barcelona, AECl y Fundación Carolina.
- Mazur Amy G., 2002. *Theorizing feminist Policy*, Oxford University Press
 - Mendoza Cota, Jorge Eduardo y García Bermúdez, Karina Jazmín (2009). "Discriminación salarial por género en México. Problemas del Desarrollo", Revista Latinoamericana de Economía. Vol. 40, núm. 156, enero-marzo / 2009
 - Meyers Marcia Gornick K. y, Janet C. (2004). *Work/Family Reconciliation Policies for the United States: Lessons from Abroad*.
 - Mitra Tossi (2012). "Employment Outlook: 2010-2020. Labor force projections to 2020: A more slowly growing workforce".
 - Moffitt, Robert A. y Roff Jennifer (2000). "The diversity of Welfare Leavers, Welfare Children and Families: A three city study". John Hopkins University Policy Brief 00-02.
 - Monge, Guillermo y González Gladys (2005). "Igualdad de género, pobreza, políticas de conciliación entre los ámbitos productivo y reproductivo y presupuestos públicos. Un estudio de caso sobre Costa Rica". UNFPA/Proyecto Política Fiscal con Enfoque de Género de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ). PROCESOS, San José, Costa Rica.
 - Myles John (1998). "How to Design a 'Liberal' Welfare State: A Comparison of Canada and the United States. Social Policy & Administration" Vol. 32, No. 4, pp. 341-364.
 - National women's law center (2011). *State Child Care Assistance Policies 2011: Reduced Support For Families In Challenging Times*. Wisconsin State Childcare Fact Sheet.
 - Nelson Barbara J. (1990) "The origins of the Two. Chanel Welfare State" en Linda Gordon *Women, the State and the Welfare* University of Wisconsin Press, Estados Unidos.
 - Nelson, July A (1996). *Feminism, objectivity and economics*. Londres, Nueva York, Routledge (Economics and social Theory series)
 - O'Connor Julia S., Shola Orloff Ann y Sheila Shaver (1999). *States, Markets, Families. Gender, Liberalism and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain and United States*. Cambridge University Press.
 - OCDE (2007). *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life. A Synthesis of Findings for OECD Countries*, vol.5, OECD, <http://www.oecd.org/dataoecd/15/47/39680843.xls>. Consultado el 30 November 2011.
 - OCDE (2009). <http://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/canada/>).
 - OCDE (2011). Family Database www.oecd.org/els/social/family/database OECD - Social Policy Division Directorate of Employment, Labour and Social Affairs. Public spending on family 2011. Consultado el 20 Agosto 2012.
 - OEA (2008). *Institucionalización de la Política Social en Canadá* Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI).
 - OIT-PNUD (2009). *Trabajo y Familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*. Santiago de Chile.
 - Peterson, Janice, et al (2002). "Life after Welfare Reform: Low-income Single Parent Families, Pre- and Post-TANF". Institute for Women's Policy Research #D446.
 - Picchio, Antonella (1992). "El trabajo de reproducción, tema central en el análisis del mercado laboral", traducido en Cristina Borderías, et al (comps)1994., p 455

- Pierre Fortin, Luc Godbout, Suzie St-Cerny, s/f "Impact of Quebec's Universal Low-Fee Childcare Program on Female Labour Force Participation, Domestic Income, and Government Budgets".
- PROFECO, (2004). Disponible en: http://www.profeco.gob.mx/revista/publicaciones/adelantos_04/guarderias_jul04.pdf
- Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Ayudar a Madres Trabajadoras y Padres Solos, ROP (2009, 2011, 2012). SEDESOL
- Rendón Gan, Teresa (2008). *Trabajo de hombres y trabajo de mujeres en el México del siglo XX*, CRIM- PUEG-UNAM, México, 2ª edición.
- SEDESOL (2010), "Diagnóstico de la problemática de las madres con hijos pequeños para acceder o permanecer en el mercado laboral", Dirección General de Análisis y Prospectiva (DGAP).
- SEDESOL (2010). Informe 2007-2009, un México apropiado para la infancia y la adolescencia.
- SEDESOL (2011). Dirección de Políticas Sociales, primer informe trimestral 2011, Programas de subsidio del ramo administrativo 20. Desarrollo social, subsecretaría de Desarrollo Social y Humano. Dirección General de Seguimiento.
- SEDESOL, (2008). Tercer Informe Trimestral 2008 Gobierno Federal
- SEDESOL, (2011). Quinto informe de labores, septiembre 2011.
- SEDESOL, (2012). Dirección General de Políticas Sociales - Dirección de Sistemas de Información y Padrones de Beneficiarios Información correspondiente al mes de enero.
- SEP (2009). Secretaría de Educación Pública, Dirección de Educación Inicial. www.sep.gob.mx. <http://www.sep.gob.mx/es/sep1/Semiescolarizada>.
- "Speech delivered by then Premier Lucien Bouchard, Government of Quebec" (1997) citado en Tougas 2002 *Reforming Quebec's early childhood care and Education. The first five years*.
- Standing Senate Committee (2009) Early Childhood Education and Care: Next Steps. Report of The Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, April 2009
- State Child Care Assistance Policies (2011). "Reduced Support For Families In Challenging Times". National women's law center. Wisconsin State Childcare Fact Sheet.
- Statistics Canada (2003). "Employment, 1976-2002, Women in Canada: Work Chapter Updates. Statistics Canada". Housing, Family and Social Statistics Division.
- Statistics Canada (2012). www.statcan.gc.ca
- STyPS (2012), "Información Laboral". Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral, http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/web/pdf/perfiles/perfil%20nacional.pdf
- Sunkel Guillermo (2006). "Políticas Familiares y Regímenes de Bienestar en América Latina" (Versión Preliminar). Reunión de expertos "Gestión y Financiamiento de las Políticas que Afectan a las Familias". CEPAL.
- Survey (2010). www.examiner.com/article/women-s-work-female-income-disparity-in-the-united-states. Consultada el 10 de junio de 2012.
- U. S. Department of Commerce Economics and Statistics, Administration (2011). "Women in America, Indicators of Social and Economic Well-Being".
- U.S. Department of Labor y U.S. Bureau of Labor Statistics (2010). "Women in the Labor Force: A Databook".